



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**  
**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Tesina de grado**

**Tema: Política exterior argentina y la cuestión Malvinas**  
**Título: “El papel del Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el Congreso argentino en las negociaciones sobre Malvinas y el restablecimiento de las relaciones con el Reino Unido (1989-1990)”**

**Alumno: Luciano Ariel Herrero**

**Legajo: H-0127/9**

**Directora: Lic. Carla Morasso**

## **Agradecimientos**

## **Resumen**

## **Palabras Claves**

# Índice

Introducción.....	1
CAPÍTULO I: Consideraciones conceptuales.....	9
1. La política exterior como un proceso interméstico.....	9
1.1. Factores que influyen en la política exterior.....	11
1.2. Los actores y la toma de decisiones.....	13
CAPÍTULO II: La Cuestión Malvinas y las relaciones con el Reino Unido durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989).....	18
1. Los primeros pasos del gobierno radical hacia la Cuestión Malvinas y el Reino Unido.....	19
1.1. La estrategia multilateral y el fracaso del bilateralismo.....	20
1.2. El multilateralismo como única vía.....	22
1.3. El problema de la pesca.....	23
1.4. Los <i>non papers</i> y el “ <i>paraguas de la soberanía</i> ”.....	25
1.5. Las maniobras militares “ <i>Fire Focus</i> ”.....	27
1.6. El final del gobierno de Alfonsín y las negociaciones inconclusas con Londres.....	28
CAPITULO III: La cuestión Malvinas y las negociaciones con el Reino Unido: el rol del Poder Ejecutivo durante el gobierno de Menem.....	30
1. El candidato Menem y la Cuestión Malvinas.....	30
2. El justicialismo al poder.....	32
3. Consideraciones acerca de la política exterior de Menem.....	32
4. Los primeros pasos de la diplomacia menemista hacia el Reino Unido.....	36
4.1. Fin de las restricciones comerciales.....	40
4.2. Nueva York: primer encuentro bilateral.....	41
4.3. Encuentro en la ONU.....	46
CAPITULO IV: El restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con el Reino Unido.....	48
1. Primera Declaración de Madrid: el restablecimiento de relaciones consulares.....	48
1.1. Principales puntos de la Declaración.....	50
1.2. Consecuencias económicas de la primera Declaración de Madrid.....	54
2. Segunda Declaración de Madrid: el restablecimiento de relaciones diplomáticas.....	56
2.1. Apertura de embajadas y acuerdo con la CEE.....	58

<b>CAPITULO V: La Cuestión Malvinas y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido: el rol de las Fuerzas Armadas.....</b>	<b>60</b>
1.El gobierno de Alfonsín y la cuestión militar.....	62
1.1. El asunto de las naváreas.....	63
2. El gobierno de Menem y la cuestión militar.....	63
3. Las Fuerzas Armadas frente a las negociaciones con el Reino Unido.....	67
3.1 Primera Declaración Conjunta de Madrid: la distensión militar.....	68
3.2. Grupo de trabajo sobre medidas de confianza en la esfera militar.....	69
3.2. Segunda Declaración Conjunta de Madrid: fin de la zona de exclusión.....	71
<b>CAPITULO VI: Las negociaciones con el Reino Unido y el rol del Poder Legislativo.....</b>	<b>74</b>
1. Oficialismo y oposición en el Congreso.....	74
1.1. Consideraciones acerca de la oposición radical.....	76
2. La discusión en el Congreso.....	77
2.1 Inicio de las negociaciones y el fin de las restricciones económicas.....	77
2.2 Contactos informales entre legisladores argentinos y británicos.....	79
2.3 Los Acuerdos de Madrid en el Congreso.....	82
3. Consideraciones jurídicas acerca de las Declaraciones Conjuntas y el papel del Congreso.....	85
3.1. Naturaleza jurídica de las Declaraciones de Madrid.....	86
<b>Conclusión.....</b>	<b>90</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>95</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>101</b>
Anexo I: Primera Declaración Conjunta.....	102
Anexo II: Segunda Declaración Conjunta.....	106
Anexo III: Mapa 1.....	114
Anexo IV: Mapa 2.....	115
Anexo V: Mapa 3.....	116
Anexo VI: Entrevista realizada al ex canciller y ex ministro de Economía del gobierno de Menem, Dr. Domingo Felipe Cavallo.....	117

## **Introducción**

Luego de finalizada la guerra de Malvinas, el gobierno de Margaret Thatcher desplegó hacia la Argentina una política de poder que se sustentó en la fuerza que le otorgó su victoria militar. Como sostienen algunos autores, esta política conjugó una serie de elementos y de percepciones que se reforzaban recíprocamente: inflexibilidad en las negociaciones, la desconfianza hacia la acción internacional de la Argentina y el ejercicio de una soberanía de facto sobre el archipiélago que se concretó en el mantenimiento y administración de la zona de exclusión militar y económica y en su explotación por medio de la concesión de licencias pesqueras a otras naciones. (Russell y Corigliano, 1989)

Este uso del poder por parte de Londres no sólo afectó intereses económicos y de seguridad de la Argentina, sino que además le dio la autoridad al Reino Unido para imponer el ritmo de cualquier intento de acercamiento bilateral que quisiera ensayar la Argentina. De este modo, el gobierno británico dejó librado el restablecimiento de las relaciones bilaterales a iniciativa del gobierno argentino, siempre y cuando este cumpliera dos condiciones: la no mención de la cuestión de la soberanía y la adopción de una serie de iniciativas que posibiliten la emergencia de un clima de confianza bilateral, a través de medidas como la declaración del cese de hostilidades, el levantamiento de las restricciones comerciales y el restablecimiento de los vuelos. (Machinandiarena de Devoto y Masana, 2000; Russell y Corigliano, 1989)

Cuando Menem llegó al poder en julio de 1989, el flamante presidente llegó a la conclusión de que el conflicto sin resolver de Malvinas y la ausencia de relaciones con Londres entorpecían la estrategia del gobierno de acercamiento económico a Washington y a la Comunidad Económica Europea (CEE). Como consecuencia, el presidente decidió, en una de sus primeras medidas de política exterior, retomar las conversaciones con el Reino Unido para arribar inmediatamente a un entendimiento con los británicos. Para esto, el gobierno justicialista estuvo dispuesto a tratar las consecuencias de la guerra y poner en un paréntesis la cuestión de la soberanía de las islas, si eso aseguraba las negociaciones con el gobierno de Margaret Thatcher.

Para lograr este objetivo, el gobierno de Menem desarrolló una estrategia de acercamiento a Londres que abarcó en forma simultánea distintos frentes, procurando, al

mismo tiempo, pagar los menores costos políticos posibles en el plano interno. (Russell y Corigliano, 1989)

El propio partido justicialista, la oposición radical y las Fuerzas Armadas, eran actores importantes e influyentes y con una posición tomada respecto al tema Malvinas. Asimismo, el margen de maniobra interno que el presidente Menem podía mostrar, era un dato a tener en cuenta por parte del gobierno británico a la hora de tomar la decisión de restablecer el diálogo bilateral con Buenos Aires. Sobre todo si tenemos en cuenta que la debilidad política del gobierno de Alfonsín y las recurrentes tensiones militares que este padeció, habían sido algunas de las principales razones por las cuales el Reino Unido había desestimado el acercamiento bilateral con el gobierno radical en sus últimos años.

Estas consideraciones nos lleva a plantearnos algunos interrogantes: ¿Cuáles fueron los principales actores domésticos argentinos involucrados en el proceso analizado? ¿Cómo influyeron en la política exterior argentina desplegada hacia el Reino Unido? ¿Cuál fue la posición que asumieron respecto a la cuestión Malvinas<sup>1</sup>? Teniendo en cuenta estos interrogantes, la pregunta principal que guía nuestra investigación es ¿Cuál fue la postura que asumieron los actores domésticos argentinos, específicamente el Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y Congreso Nacional, hacia el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido y las negociaciones sobre Malvinas?

El **objetivo general** que guía el presente estudio es analizar la postura que adoptaron los actores domésticos argentinos en torno a las negociaciones sobre Malvinas y el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Argentina y el Reino Unido entre 1989 y 1990. A partir de este objetivo general, se desprenden del mismo los siguientes **objetivos específicos**: en primer lugar, caracterizar a los actores domésticos del periodo analizado; en segundo lugar, exponer la cuestión de las relaciones con el Reino Unido en el marco de la política exterior argentina y en tercer lugar, describir la postura asumida por la oposición y las Fuerzas Armadas ante la política exterior argentina hacia el Reino Unido.

A los fines de este trabajo, analizaremos el periodo que se extiende desde el 8 de julio de 1989, cuando asumió el presidente Menem y tomó la decisión de retomar el dialogo con Londres, hasta marzo de 1990 cuando se produjo el restablecimiento pleno de

---

<sup>1</sup> La “Cuestión Malvinas”, entendida como la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

relaciones diplomáticas y comerciales con Londres y el acuerdo de cooperación con la CEE.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente dicho, **hipótesis de trabajo** sostiene que *el Poder Ejecutivo argentino logró articular el apoyo de las Fuerzas Armadas y del Congreso para quitar del estado de conflicto en que se encontraba la cuestión Malvinas y, de esta manera, reestablecer los vínculos comerciales y diplomáticos plenos con el Reino Unido.*

De este modo, se abordará el fin de las hostilidades y el restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales entre la Argentina y el Reino Unido, poniendo el acento en los factores internos argentinos involucrados en este proceso.

¿Por qué hacemos énfasis en los factores internos? Ponemos nuestra atención en los factores internos porque creemos que estos constituyen un elemento explicativo importante a la hora de analizar la política exterior. La función de la política exterior de un país es la de relacionar al mismo con el contexto mundial. Tiempo atrás, las cuestiones externas de los países eran analizadas independientemente de los factores domésticos. Sin embargo, en la actualidad, muchos estudios de política exterior han demostrado la importancia que tiene la manera en que funcionan los gobiernos y las sociedades nacionales para explicar los comportamientos externos de los países. Estos trabajos han puesto de manifiesto que en la enunciación de la política exterior de un país, y en el tratamiento de las cuestiones externas del mismo, participan una gran variedad de actores domésticos, gubernamentales y no gubernamentales. Estos estudios concluyen que existe una fuerte relación entre la política exterior y la política doméstica.

Esta investigación se encuadra dentro de estas visiones, ya que consideramos que la política interna constituye un importante factor explicativo de la política exterior de un país como la Argentina. En este sentido, los conceptos centrales<sup>2</sup> sobre los que se estructura el trabajo son política exterior y proceso de toma de decisiones. En relación a los mismos, nos valdremos del análisis de tres actores domésticos principales: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las Fuerzas Armadas. Cada uno de estos actores está compuesto, a su vez, por otros actores, como ser el caso del Ejecutivo por el presidente y sus ministros, el Legislativo por los partidos en él representado y las Fuerzas Armadas por las distintas

---

<sup>2</sup> En el capítulo I se abordarán cada uno de estos conceptos.



ramas que la componen. Creemos que resulta importante avanzar sobre la investigación de estos actores ya que los mismos influyen en el comportamiento de la política exterior lo que a su vez permite poner en relieve factores que muchas veces no son tenidos en cuenta, no solo por los analistas, sino también por los decisores de política exterior.

De esta manera, este trabajo pretende contribuir a la disciplina de las Relaciones Internacionales a partir del estudio del proceso político interno de la política exterior, tomando como caso de estudio el proceso de restablecimiento de relaciones entre la Argentina y el Reino Unido. Se espera que los resultados de la investigación contribuyan a la comprensión de la importancia que tienen las variables domesticas en el estudio de la política exterior.

En cuanto a los aportes realizados al tema, en este trabajo nos basamos, primero, en los estudios de Alberto van Klavern (1992) y Marcelo Lasagna (1995). Ambos autores destacan la importancia de los factores internos en la formación de la política exterior, sin negar la importancia de las variables externas y reconociendo el peso de éstas en el comportamiento externo de los países.

Van Klaveren se centra en los estudios sobre la elaboración de la política exterior y en el proceso de toma de decisiones. Este importante académico chileno describe en su trabajo distintos enfoques teóricos, basados en fuentes externas e internas, los cuales comprenden una variedad de aspectos y que se integran dentro de un marco analítico más general que desarrolla primeramente. Van Klaveren demuestra que los cambios y ajustes de política exterior pueden ser atribuidos a factores muy diversos: una consecuencia de la transformación del sistema global, cambios de régimen, una alteración en la estrategia de desarrollo o del surgimiento de un nuevo liderazgo, por ejemplo. Van Klaveren concluye que dada la complejidad de las políticas exteriores latinoamericanas, estas diferentes perspectivas deben complementarse y sugiere que debe fomentarse el análisis comparado de las políticas exteriores de la región.

Por su parte, Lasagna destaca la importancia de la política doméstica en la formación de la política exterior para luego concentrarse en una de las posibles perspectivas domésticas de la política exterior: el cambio de régimen político. Desde este enfoque, Lasagna analiza en qué medida el cambio de régimen político puede afectar el comportamiento externo de un país.

También debemos mencionar el trabajo de Carlos Soukiassian (1994) quien en su artículo *“Proceso de toma de decisiones y política exterior Argentina hacia Gran Bretaña”* analiza los factores que intervienen en la formulación de la política exterior de la Argentina hacia Reino Unido y a su vez mostrar los posibles canales de entrada al sistema de decisiones. Soukiassian analiza el proceso de toma de decisiones en política exterior Argentina hacia el Reino Unido a través del estudio de dos actores principales: el Ejecutivo y el Legislativo. El trabajo a su vez intenta hacer una breve referencia a cómo los presidentes Alfonsín y Menem organizaron su sistema de trazado de políticas hacia Reino Unido.

En cuanto al restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Argentina y el Reino Unido, este proceso ha sido objeto de análisis de varios trabajos, no solo desde el punto de vista académico, sino también desde el punto de vista periodístico.

Entre los trabajos académicos no podemos dejar de citar, en primer lugar, la obra dirigida por Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *“Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina”*, que agrupa a varios autores y que versa sobre la política exterior argentina desde 1808 hasta el último gobierno de Menem. De esta obra destacamos la parte III, puntualmente el tomo XII, en donde se destaca el camino recorrido por la diplomacia argentina en torno a la cuestión Malvinas desde 1945 hasta 1989. Allí se abordan los esfuerzos de la diplomacia argentina por instalar el tema de la soberanía de Malvinas en el ámbito multilateral, las negociaciones bilaterales con Londres previas a la guerra y los esfuerzos diplomáticos de la diplomacia del presidente Alfonsín para retomar las negociaciones con Londres. En esta última parte se destaca el capítulo destinado a las discusiones confidenciales Buenos Aires - Londres a través de los Estados Unidos durante los años 1986 y 1988. En la Parte IV, tomo XV, se describe y analiza la política exterior de del presidente Menem en sus dos periodo de gobierno. Bajo el marco de las relaciones bilaterales con Europa occidental, el tomo mencionado aborda de forma general la recomposición de las relaciones con el Reino Unido y luego se centra en los aspectos económicos y en las controversias en cuestiones referidas al petróleo y la pesca en aguas subyacentes al archipiélago.

Una de las principales referencias que también utilizamos para nuestro estudio fueron algunos los trabajos realizados por Roberto Russell. En su artículo *“Los primeros*

*pasos del gobierno de Menem: ¿cambios o ajustes en la política exterior argentina?*”, Russell analiza los primeros pasos del gobierno de Menem en política exterior en busca de variables que le permitan determinar si se han producido cambios o ajustes en la política exterior argentina, identificando a las negociaciones sobre Malvinas encaradas por Menem como un cambio respecto a la política exterior del anterior gobierno. Por su parte, en *“El gobierno, Menem y las negociaciones sobre Malvinas”*, Russell junto a Francisco Corigliano describen el proceso de negociación entre Buenos Aires y Londres, a la vez que analizan cuáles fueron las variables internas y externas que permitieron el acercamiento bilateral entre ambas naciones luego de ocho años.

Otro autor que debemos mencionar como referencia es Bruno Bologna. Experto en la materia, este académico ha analizado la cuestión Malvinas en el marco de la política exterior argentina en una gran variedad de libros y artículos académicos. Para el caso de nuestro estudio, destacamos dos en particular. En los capítulos finales de su libro *“El conflicto de las islas Malvinas”* se describe y analiza la cuestión Malvinas dentro de la política exterior de los gobiernos democráticos argentinos de pos guerra. Aquí el autor destaca las diferentes estrategias que llevaron adelante los gobiernos de Alfonsín y Menem con respecto a la cuestión Malvinas y el relacionamiento con el Reino Unido. Por su parte, en *“El conflicto de Malvinas en la política exterior argentina”*, incluido en el libro *“La política exterior del gobierno de Menem”*, Bologna analiza la política desplegada por el gobierno de Menem hacia la cuestión Malvinas desde su llegada al poder, hasta promediar su primer mandato. Aquí se da cuenta de que si bien para ese momento los asuntos diplomáticos y militares entre Argentina y el Reino Unido estaban resuelto, los asuntos económicos entre ambos países lejos estaban de solucionarse. A partir de esto, el artículo describe los inconvenientes existentes entre ambos países en las negociaciones sobre pesca y petróleo en el Atlántico Sur.

Por último, destacamos el trabajo de los periodistas del diario Clarín, Oscar Cardoso, Ricardo Kirschbaum y Eduardo Van Der Kooy. Las coberturas periodísticas de las negociaciones diplomáticas durante la guerra de Malvinas que los mencionados periodistas hicieron para el mencionado matutino, fueron plasmada en el libro *“Malvinas: la trama secreta”*. Luego de la guerra, los autores del libro continuaron cubriendo para el diario Clarín los intentos diplomáticos del gobierno de Alfonsín y el posterior proceso de

restablecimiento de relaciones del gobierno de Menem con el Reino Unido. Aprovechando esta experiencia, en posteriores ediciones de *“Malvinas...”*, Cardoso, Kirschbaum y Van Der Kooy han ido más allá de la guerra de Malvinas y han propiciado la inclusión en el libro de capítulos que tratan acerca de la diplomacia desplegada hacia el Reino Unido por los gobiernos de Alfonsín y Menem. La cobertura directa y detallada de los acontecimientos diplomáticos ocurridos entre Buenos Aires y Londres en la posguerra, transforman el trabajo de estos periodistas en una fuente ineludible para aquel que quiera emprender el análisis de este periodo a partir de las motivaciones de los actores que fueron partícipes del mismo.

En relación a los aspectos metodológicos, conveniente al carácter del problema y los objetivos planteados, en este trabajo realizaremos una investigación de tipo cualitativa, mientras que por su alcance, será de carácter analítico-descriptivo. A partir de la descripción se busca presentar la información de manera rigurosa e interpretarla de acuerdo a los criterios teóricos seleccionados. El análisis, por su parte, nos permitirá revelar las principales relaciones entre los actores involucrados en el proceso descripto.

Teniendo en cuenta este enfoque, se utilizarán fuentes bibliográficas primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se encuentran las Declaraciones Conjuntas suscritas entre ambos países y los discursos de los representantes nacionales. Entre las fuentes secundarias, junto a los artículos y libros especializados, se utilizan diversas fuentes periodísticas. Con respecto a estas últimas, el estudio se llevará a cabo con un conjunto de datos a partir de la información publicada en el período julio-diciembre de 1989 y enero-abril de 1990. La elección del diario Clarín como fuente periodística principal, responde a dos causas: era el principal diario de tirada nacional durante los años de estudio y sus corresponsales y analistas (Oscar Raúl Cardoso, Ricardo Kirschbaum y Eduardo van der Koy), como mencionamos anteriormente, eran periodistas con experiencia en el tema, que venían cubriendo el tema Malvinas y las relaciones de Argentina con el Reino Unido desde la guerra que enfrentó a ambos países por la soberanía de las islas.

Aprovechando las facilidades que ofrece internet, hemos consultado también, para la realización de este trabajo, algunos diarios de España: ABC, El País y La Vanguardia. Estos tres diarios españoles disponen de respectivas hemerotecas online, lo que permite consultar de forma virtual ediciones anteriores digitalizadas de cada uno. Estos periódicos

han tratado el tema de nuestro estudio de forma general en sus secciones de internacionales y un poco más pormenorizado cuando las negociaciones se llevaron a cabo en Madrid. He aquí la importancia de consultar estas fuentes periodísticas extranjeras.

Entre las fuentes secundarias se encuentran libros y publicaciones especializadas en el área de estudio y también una entrevista vía mail que le realizamos al Dr. Domingo Cavallo, canciller del presidente Menem durante el periodo analizado.

En cuanto a la organización de la tesina, la misma se presenta en seis capítulos. En el primer capítulo se dan lugar a las consideraciones conceptuales que guían este trabajo. Para comprender de forma más pormenorizado el periodo analizado, en el segundo capítulo se presenta un repaso acerca de la cuestión Malvinas y las relaciones con el Reino Unido durante el gobierno de Alfonsín. La razón por la cual incluimos este capítulo es porque creemos que ineludiblemente debemos remontarnos a lo que sucedió durante el gobierno radical, ya que como veremos, existen elementos de continuidad respecto al tema abordado en este estudio. Luego de este repaso, en el tercer y cuarto capítulo, describimos y analizamos el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre la Argentina y el Reino Unido y la cuestión Malvinas durante el gobierno de Menem. En estos dos capítulos damos cuenta de las negociaciones entre argentinos y británicos y el desenlace de las mismas, centrándonos exclusivamente en el rol que tuvo el Poder Ejecutivo. Una vez hecho esto, en los siguientes capítulos analizamos el papel que tuvieron otros actores que creemos esencial estudiar su actuación durante este periodo. De esta manera, en el quinto capítulo vemos cuál fue el papel que tuvo en las negociaciones las Fuerzas Armadas y en el sexto capítulo cuál fue el rol del Congreso, en donde analizamos como actuaron dentro del mismo oficialismo y oposición respecto a las negociaciones con los británicos. Finalmente, en la última parte se exponen las conclusiones que se alcanzaron en el presente trabajo de investigación.

## **CAPÍTULO I: Consideraciones conceptuales**

### **1. La política exterior como un proceso interméstico**

La preponderancia de las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (realismo, neorrealismo, interdependencia compleja y teoría de la dependencia) han dejado en un segundo plano las consideraciones acerca de los factores internos en el análisis de la conducta de política exterior de un Estado. No obstante ello, la preocupación por las cuestiones internas en las investigaciones de política exterior han estado presentes en el estudio de los asuntos externos. Como da cuenta Gámez, en la década de los sesenta surgieron una serie de estudios centrados en el nivel interno, que desafiaron la noción de que la política exterior era un resultado determinado por el sistema internacional. Estos estudios, en lugar de enfocarse en el Estado como un actor unitario, centraban su análisis de la política exterior en las decisiones y los procesos empleados para alcanzar tales decisiones. (Gámez, 2006)

Hasta la aparición de estos trabajos, gran parte de los estudios de Relaciones Internacionales se basaban en los siguientes postulados:

- El Estado era el principal y único protagonista de la política internacional.
- Los gobiernos, que representan a los Estados, siempre desplegaban un comportamiento unívoco y debían ser considerado como un actor monolítico.
- El objetivo fundamental de los Estados en un mundo anárquico era aumentar su margen de seguridad. (Wilhelmy, 1988)

Según Russell, la literatura sobre las fuentes internas de la política exterior comenzó a desarrollarse en los Estados Unidos a partir de la reacción behaviorista ante la escuela clásica para explicar y predecir la conducta externa de los estados. Tales corrientes se ocupan de explicar no solamente el qué (lo que el Estado hace), sino también el cómo de la misma, cuáles son los factores que intervienen. Este desarrollo en la disciplina provino del reconocimiento de la existencia de procesos complejos que involucran múltiples actores e influencias y que ocurrían dentro de los Estados en el momento de decidir llevar adelante la política exterior. Para ello se han validado de diferentes enfoques teóricos, particularmente de las perspectivas de la toma de decisiones, el rol

de las percepciones, imágenes e ideología y el modelo de “*política burocrática*”. (Gámez, 2006; Russell, 1990)

De esta manera, se produjo un importante cambio en el estudio de las Relaciones Internacionales, el cual implicó:

- La presunción de que la política internacional consiste en decisiones adoptadas por grupos o personas y representa una conducta que debe ser explicada como tal.
- La definición de la situación como función central de los que toman las decisiones y como un concepto clave en el análisis de la política exterior.
- El descubrimiento de que existen fuentes interna de la política exterior, siendo que ésta el resultado de un juego en donde intervienen diversos organismos del Estado y varios grupos de interés.
- Reemplazo de la visión Estado céntrica de la política internacional por una visión que muestra a la política exterior como resultado de una serie de decisiones, adoptadas por muchos actores. (Wilhelmy, 1988)

Como afirma van Klaveren, el énfasis en los factores internos permite a los investigadores superar las limitaciones del análisis tradicional de la política del poder, que tiende a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales evidentes por si solos. (van Klaveren 1992)

Ahora bien, van Klaveren también advierte que cualquier análisis que eleve los factores internos o externos a la categoría de determinantes primarios y exclusivos de la política exterior está condenado al fracaso, las dos categorías de factores no están en competencia, sino que se complementan. La política exterior de un Estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo en esa sociedad. De esta manera, van Klaveren afirma que la relación entre factores internos y externos es de doble vía, muchos temas de política exterior exhiben una combinación compleja de elementos internos y externos, lo que los estudios especializados al respecto han llamado temas “*intermésticos*”. Pese a esto, creemos al igual que van Klaveren que sigue siendo

útil, desde el punto de vista analítico, la distinción entre fuentes externas e internas. (van Klaveren 1992)

Russell considera que la perspectiva sistémica es indispensable para comprender el comportamiento de los Estados. Sin embargo, este autor, como van Klaveren, reconoce también que la capacidad de ocupar nuevos espacios en el escenario internacional y la definición y ejecución de distintas estrategias de inserción externa se hallan asociadas a su vez en importante medida a las variables internas. (Russell, 1990)

*“La forma de organización política, las percepciones, imágenes e ideologías de los formuladores de políticas, el proceso de toma de decisiones, las pugnas personales y burocráticas constituyen, entre otros, factores de enorme peso sobre el output de la política exterior” (Russell, 1990: 10)*

### **1.1. Factores que influyen en la política exterior**

Para poder identificar cuáles son los factores que influyen en la política exterior de un país, van Klaveren propone un marco tipológico en donde se identifican distintas variables, externas e internas, las cuales, según este autor, afectan potencialmente el comportamiento de política exterior. (van Klaveren, 1992)

Entre los factores externos, el primero que identifica van Klaveren es la variable sistémica, el sistema internacional. El mismo, está compuesto por los Estados, los “*regímenes internacionales*”<sup>3</sup> y por actores no estatales que influyen de forma directa o indirecta en la toma de decisiones de un Estado.

El segundo factor es la política de poder, variable externa específica que van Klaveren utiliza para dar cuenta de que la política exterior de un Estado puede estar condicionada también por las acciones individuales de otros países. Para esta variable, las acciones de los Estados están motivadas por la búsqueda de intereses nacionales, como la protección física de sus territorios y sus ciudadanos, el desarrollo económico y el bienestar de la población, el equilibrio regional del poder, etc. Debido a que en la búsqueda de estos objetivos prima el cálculo racional, los países actúan con independencia de las fuerzas

---

<sup>3</sup> Según Stephen Krasner, por “*regímenes internacionales*” se entiende a los conjuntos de principios, normas y procedimientos de adopción de decisiones que los miembros del sistema utilizan para regular sus comportamientos y resolver de manera cooperativa sus problemas (van Klaveren, 1992:178).



sociales y políticas internas, siendo los atributos nacionales de los Estados (capacidades militares, materiales o intelectuales) los factores internos predominantes.

A la hora de analizar los factores internos, van Klaveren da cuenta que la naturaleza propia de la política doméstica es muy distinta a la de la política internacional. Mientras que en el medio externo no hay una fuente normativa única y el poder tiende a ser más difuso y anárquico, en el medio interno, en cambio, la autoridad y los canales para ejecutar las políticas son singulares y relativamente claros. (van Klaveren 1992)

El primer factor que este autor reconoce es el sistema político, la relación entre la forma de organización política y la política exterior de un determinado país. Luego, las políticas económicas, variable que explica el comportamiento de política exterior en el área de las relaciones económicas internacionales. Las estrategias de desarrollo, por su parte, explican, por ejemplo, las actitudes de los países hacia los procesos de integración a nivel regional y subregional, así como sus posiciones ante negociaciones económicas globales.

Los factores históricos, culturales y sociales de una nación, también son factores internos relevantes ya que los mismos pueden conformar un marco de valores y percepciones históricas particularmente influyente. Según van Klaveren, estos factores han sido cruciales en la generación de los sistemas de creencias, las imágenes y los prismas "*actitudinales*" de las élites de política exterior en América Latina.

Otro de los factores que reconoce van Klaveren son los actores y la toma de decisiones. A partir del análisis de este factor interno, van Klaveren muestra como la política exterior depende también de la estructura de la toma de decisiones; el rol del presidente y su estilo personal, el rol del ministerio de relaciones exteriores y el rol de otros actores internos, ya sean gubernamentales o no gubernamentales.

Por último, la política exterior está fuertemente influenciada por los recursos o capacidades que cada Estado posee (recursos o capacidades geográficas, militares, económicos, culturales y étnicos). (van Klaveren, 1992)

Como mencionamos anteriormente, en este trabajo destacamos la importancia que tienen los factores internos en la formación de la política exterior, ya que creemos que estos constituyen un factor explicativo importante, aunque no exclusivo, de la política exterior de un Estado. (Lasagna, 1995)

Para definir que entendemos por política exterior, en este trabajo nos valdremos de la definición que da Russell al respecto. Este autor define a la política exterior como:

*“...un área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, económica y militar-estratégica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”.*  
(Russell, 1990: 255)

Si bien se podría concluir que el ámbito de análisis de la política exterior es el internacional, sin embargo por ser ésta una actividad gubernamental, creemos que es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino también lo que ocurre en el proceso político doméstico nacional donde ella se formula. (Lasagna, 1995)

Según Putnam, una explicación adecuada de los determinantes nacionales en la política exterior debe poner énfasis en “la política”: es decir, en los partidos políticos, las clases sociales, los grupos de presión, los legisladores, la opinión pública y las elecciones, y no limitarse solo a los cargos del poder ejecutivo y los acuerdos institucionales. (Putnam 1996)

De esta modo, de la enumeración de factores internos hecha por van Klaveren tomaremos para nuestro análisis aquella que identifica a los actores y la toma de decisiones. A partir del análisis de este factor interno, vemos como la política exterior depende también de la estructura de la toma de decisiones y el rol de los actores domésticos en ella involucrados.

## **1.2. Los actores y la toma de decisiones**

Toda política exterior es el resultado de un proceso de toma de decisiones. De acuerdo con Russell, en este proceso participan:

*“...actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la medida es efectivamente adoptada. Esto último siempre es realizado por actores gubernamentales domésticos (estructura decisoria), quienes operan en cada caso (...) como la “unidad última de decisión”. Así, los actores gubernamentales externos y no gubernamentales, tanto del país como del exterior, participan en el proceso decisorio ejerciendo influencia a través de distintos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores -en otras palabras, como*

*“unidad última de decisión”-, dado que carecen de la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad. Por supuesto, su grado de influencia varía enormemente por países, épocas y temas y, en ocasiones frecuentes, determinan la medida que en definitiva adopta la “unidad última de decisión”. (Russell, 1990: 255-256).*

Los procesos de modernización y de democratización ocurridos en Latinoamérica han transformado los sistemas de toma de decisiones en el campo de la política exterior, así como en la política interna. La escala de la administración moderna ha cambiado tanto a partir de la llegada de la democracia que el proceso de toma de decisiones se ha hecho mucho más complejo, existiendo ahora un número creciente de actores que buscan influir en muchas áreas de la política exterior. (van Klaveren, 1992)

En este contexto, los presidentes son, sin lugar a dudas, los actores que poseen los mayores poderes en el área de la política exterior, llegando a ser los responsables de las decisiones más importantes. Su importancia es tal que incluso pueden llegar a desarrollar estilos personales de política exterior basados solamente en su carisma personal o en el interés presidencial por los temas internacionales. Según van Klaveren, las influencias presidenciales también pueden estar condicionadas por los cambios en el sistema internacional y las coyunturas de política interna de cada país. (van Klaveren, 1992)

Dentro del Poder Ejecutivo existen ministerios, agencias y otras entidades que poseen sus propios valores y percepciones y que intentan influir en muchas áreas de la política exterior, llegando incluso a rivalizar entre sí. Por lo general el Presidente tiene la palabra final en muchas de estas “batallas burocráticas” aunque no todos los asuntos son decididos a este nivel y aquel puede limitarse sólo al papel de árbitro. (van Klaveren, 1992)

Soukiassian sostiene que la principal decisión que debe afrontar un presidente es definir cuál será su papel en el trazado de la política exterior y el estilo de la toma de decisiones e implementación de las políticas. El presidente deberá elegir entre centralizar y manejar el sistema de decisiones externas u otorgarle al ministro de Relaciones Exteriores el papel principal en el sistema de trazado de la política exterior. Según este autor, a diferencia de lo ocurrido con el presidente Alfonsín, Menem en el comienzo de su mandato no se involucró personalmente en la toma de decisiones externas, sino que existió en su gobierno un *"laissez faire"* en donde el presidente avalaba o rechazaba las propuestas de sus colaboradores. Si bien Menem marcaba las directivas generales del gobierno, existió una marcada fragmentación y dispersión en el proceso de toma de decisión de política

exterior derivada de la estrecha relación del presidente con algunos de sus funcionarios. (Soukiassian, 1994)

Por su parte, los Ministros de Relaciones Exteriores, como es de esperar, también detentan un papel importante en la implementación de la política exterior, llegando a ejercer, algunas veces, una significativa influencia en las etapas previas de análisis y diseño. Para Menem, la política exterior debía concebirse en estrecha relación con la política económica. Es por esto que el presidente designó como canciller a Domingo Cavallo, un economista neoliberal que había sido funcionario del equipo económico del último régimen militar. (Soukiassian, 1994)

Para Cavallo, las instituciones económicas que el presidente Menem había adoptado en 1989 no podían carecer de correlato en materia de inserción externa. Esto implicaba la necesidad de cambiar profundamente las características de la inserción Argentina en el mundo.

*"La política exterior no podía seguir siendo interpretada en forma aislada sino que había que integrarla como parte del programa de gobierno del presidente de la Nación"*  
(Cavallo, 1996:357).

Desde esta racionalidad comenzaron a ocupar un lugar destacado los aspectos comerciales, económicos y financieros de la política exterior.

Otro de los actores que participa en la elaboración de la política externa es el poder Legislativo. Los Parlamentos poseen facultades de decisión, fiscalización y supervisión en temas de política exterior, facultades que poseen rango constitucional. Ahora bien, como advierte van Klaveren, en la actualidad el papel de los Parlamentos se ha visto reducido por el predominio de asuntos de *"baja política"* (comercio, tecnología, comunicaciones, etc.) sobre la *"alta política"* (cuestiones territoriales, conflictos bélicos, etc.). Mientras los temas de *"alta política"* requieren de la aprobación o de la fiscalización parlamentaria, los temas de *"baja política"*, en cambio, están menos reglamentados y normalmente pueden ser manejados de manera discrecional por el poder Ejecutivo. A pesar de esto, las atribuciones tradicionales que poseen los parlamentos, como ratificar tratados internacionales o interpelar a altos cargos del Ejecutivo (cancilleres por ejemplo) les otorga importantes competencias en política exterior. (van Klaveren, 1992)

En Argentina, la organización del Congreso ha facilitado el dominio del ejecutivo en la formulación de la política exterior. Como afirma Soukiassian, las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en asuntos de política exterior, estuvo y está manejado por un pequeño círculo cerrado de líderes del Congreso en un sistema de consultas altamente personalizado. Por lo general, para garantizar el éxito de cualquier iniciativa presentada al Congreso, el presidente, o el canciller, habla directamente con el presidente de la Cámara de Diputados o el jefe de la bancada oficialista. Al igual que lo que sucede para el caso de los temas domésticos, todas las negociaciones importantes del Congreso en asuntos de política exterior, a excepción de las votaciones, se llevan a cabo a puertas cerradas. Cuando el gobierno detenta mayoría en el Parlamento, sus representantes y aliados políticos poseen el control de todos los mecanismos que tiene el Congreso, dominan la agenda de temas a tratar en las comisiones de relaciones exteriores, controlan el debate político en las comisiones y en la Cámara y poseen el poder de vetar o incluso frenar toda iniciativa que contraria al rumbo de la política exterior diseñada por el gobierno. Teniendo en cuenta estas características, Soukiassian llega a la conclusión de que en materia de política exterior casi nada es decidido por el Congreso. Sin embargo, este autor reconoce, a su vez, que la representatividad del Parlamento y su accesibilidad a la gente son ventajas valiosas para la formulación de la política exterior ya que esto puede permitirle al Congreso esbozar políticas exteriores susceptibles de ser apoyadas por la opinión pública a lo largo del tiempo. (Soukiassian, 1994)

Otro de los actores importantes en la definición de la política exterior de un país son las Fuerzas Armadas. Los militares detentan un papel dominante en los asuntos de seguridad nacional, definidos con frecuencia de una manera amplia y subjetiva, siendo evidente su influencia en la dinámica de los conflictos territoriales. En algunas ocasiones, los militares no actúan como un actor único y monolítico, sino que también participan en las luchas burocráticas internas, como ha sido el caso de la Argentina. (van Klaveren, 1992)

Gran parte del siglo XX, las Fuerzas Armadas tuvieron una fuerte injerencia en la política exterior de la Argentina, ya sea de forma directa, cuando gobernaron el país, o indirecta, controlando a los gobiernos civiles. La derrota militar y diplomática en Malvinas significó el fin de las Fuerzas Armadas como alternativa política y su subordinación al poder civil. Aun así, durante varios años las Fuerzas Armadas continuaron detentando

cierta cuota de poder, a pesar del control civil que detentaba sobre ellas. El malestar castrense hacia el gobierno de Alfonsín, por ejemplo, impidió que éste tuviera el apoyo de las Fuerzas Armadas en la política seguida en relación con Malvinas. Esto impidió al presidente radical emplear cualquier medida que permitiese crear un clima de distensión en la zona de conflicto.

Por último, van Klaveren reconoce la importancia de los actores no estatales, los cuales también tienen su cuota de participación en la toma de decisiones en materia de política exterior, como es el caso de los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los medios de prensa, grupos de interés, ONGs, las iglesias católica y protestante, etc. (van Klaveren, 1992)

Teniendo en cuenta los objetivos y la hipótesis principal de este trabajo, creemos que el estudio de las negociaciones sobre Malvinas y el proceso de restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con el Reino Unido requiere el análisis de tres actores principales en este periodo: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las Fuerzas Armadas.

## **CAPÍTULO II: La Cuestión Malvinas y las relaciones con el Reino Unido durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989)**

El 10 de diciembre de 1983 asumió la presidencia de la República Argentina el candidato de la Unión Cívica Radical, el Dr. Raúl Alfonsín. El nuevo presidente, tuvo la tarea de comandar un nuevo período democrático en la Argentina, luego de siete años de dictadura militar. Entre los asuntos de gobierno, Alfonsín tuvo que gestionar la pesada herencia dejada por el gobierno militar, entre la que se encontraba las consecuencias de la guerra por la soberanía de las islas Malvinas. El 2 de abril de 1982, el presidente de facto, el Teniente General Leopoldo Fortunato Galtieri, tomó la decisión de invadir las Islas Malvinas con la intención de obligar a los británicos a sentarse a negociar la soberanía de las islas. Esta *“aventura militar”*<sup>4</sup>, propia de un gobierno que proyectaba eternizarse en el poder, desencadenó en una innecesaria guerra que significó la muerte de cientos jóvenes, conscriptos en su mayoría, enormes gastos para un Estado jaqueado económicamente y años de intensos esfuerzos diplomáticos en torno a la soberanía de las islas Malvinas arrojados por la borda. Alfonsín debía ahora sacar a la Argentina del aislamiento político internacional y restablecer las relaciones diplomáticas con el Reino Unido sin dejar de lado el reclamo de la soberanía argentina sobre el archipiélago.

El esquema de decisión del gobierno radical para las cuestiones con el Reino Unido inicialmente estaba conformado por el propio presidente Alfonsín; Dante Caputo, Ministro de Relaciones Exteriores; Jorge Sábato vice-canciller, el embajador argentino en

---

<sup>4</sup> La Comisión de Análisis y Evaluación de las responsabilidades en el conflicto del Atlántico Sur, creada bajo el gobierno de facto de Reynaldo Bignone en 1982, investigó el papel de la junta militar en el conflicto del Atlántico Sur y las causas de la derrota en la guerra de Malvinas. La comisión tuvo en cuenta para su investigación los aspectos estratégicos, económicos y diplomáticos intervinientes en el conflicto del Atlántico Sur. Luego de constatar las enormes deficiencias y la manera en la cual la junta militar encaró la guerra, los responsables de la comisión elevaron un informe final (popularmente conocido como el “Informe Rattenbach” por el jefe de la comisión, el Teniente General (R) Benjamín Rattenbach) en donde calificaron a la guerra de Malvinas como una *“aventura militar”*:

*“La Junta no estuvo en condiciones de controlar los acontecimientos ni de medir la probable reacción británica, ya que la ocupación de las Islas Malvinas, con el propósito de encaminar favorablemente las negociaciones, concluyó en una escalada militar. Tal situación trajo una serie de medidas irreflexivas y precipitadas que la CONVIRTIERON EN UNA AVENTURA MILITAR, SOBRE TODO CUANDO SE HIZO EFECTIVA LA REACCIÓN BÉLICA BRITÁNICA YA QUE NO SE TUVIERON IMPLEMENTADAS LAS ALTERNATIVAS DIPLOMÁTICAS PARA NEUTRALIZARLA* (mayúsculas en el original)” Informe Rattenbach, Capítulo IV. Disponible en: <http://esdocs.org/docs/index-13023.html?page=12>. Consultado el 22 de diciembre de 2014

Washington, Lucio García del Solar y el embajador en París, Carlos Ortiz de Rozas<sup>5</sup>. Para la reunión de Berna, en 1984, se incorporaron a este esquema la embajadora Susana Ruiz Cerruti, el embajador Marcelo Delpech, que había tenido un importante rol en las negociaciones por el conflicto del Beagle y el embajador Federico Mirré.

Hacia el final del gobierno de Alfonsín el esquema de decisión quedó conformado por: el Presidente y el Canciller, la embajadora Susana Ruiz Cerruti (primero vicecanciller y después Canciller en 1989), el embajador Lucio García del Solar designado secretario general de la Cancillería y el Director de Malvinas, José María Otegui, un diplomático de carrera con un alto conocimiento en el tema. (Soukiassian, 1994)

## **1. Los primeros pasos del gobierno radical hacia la Cuestión Malvinas y el Reino Unido**

En su discurso inaugural de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, el flamante presidente sostuvo que la recuperación y la definitiva afirmación del derecho de la Argentina a su integridad territorial soberana continuaría siendo un objeto indeclinable de la Argentina. Alfonsín indicó además que su gobierno impulsaría la recuperación del archipiélago de acuerdo a lo establecido en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)<sup>6</sup> y que denunciaría como una amenaza para la Argentina, y la región, la instalación de la fortaleza militar y nuclear establecida por el Reino Unido en las islas Malvinas. En este discurso el presidente adelantaría una exigencia que sería determinante respecto a la cuestión Malvinas, luego, durante los esfuerzos diplomáticos llevados a cabo durante su gestión: la soberanía de las islas sería un dato previo a cualquier negociación.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>Carlos Ortiz de Rozas era el embajador argentino en Londres cuando se desató la guerra de Malvinas en 1982

<sup>6</sup> En 1965 la AGNU aprobó la Resolución 2065/XX, por medio de la cual se reconoció la existencia de una disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. La Resolución 2065, insta a las partes a solucionar esta controversia a través de conversaciones, en las cuales se debe tener en cuenta los intereses de los habitantes de las islas y no sus deseos, por ser una población implantada por el Reino Unido.

<sup>7</sup> *“En el caso de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, nuestro objeto indeclinable es y será siempre su recuperación y la definitiva afirmación del derecho de nuestra nación a su integridad territorial soberana. En este punto somos inflexibles y la soberanía es un dato previo a la negociación. Impulsaremos la recuperación de esos territorios insulares y su integración definitiva a la soberanía de la Nación reclamando con energía y decisión el cumplimiento de las resoluciones vigentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas que exhortan a la negociación directa de todos los aspectos. Mientras tanto*



Por su parte, la premier británica conservadora, Margareth Thatcher, felicitó al nuevo presidente y celebró el retorno de la democracia en la Argentina, al mismo tiempo que se mostró partidaria de restablecer las relaciones diplomáticas, pero aseguró que su país no participaría en conversaciones acerca de la soberanía de las islas. Las declaraciones de la “*Dama de Hierro*” mostraron el difícil trabajo que iba a tener por delante la diplomacia radical, comandada por el canciller Caputo, para convencer a Londres a retomar el diálogo bilateral. El gobierno argentino se negaba a declarar formalmente el cese de hostilidades al Reino Unido, mientras Londres se rehusara a conversar sobre la disputa bilateral. Sin embargo la situación había cambiado por completo y los británicos consideraban su victoria militar en la guerra como razón suficiente para dar por terminado el diferendo y retroceder la situación a antes de 1965, cuando la soberanía de las islas no se discutía. Como sostiene García del Solar al respecto, de haberse visto obligado a negociar la soberanía, el Reino Unido pasó a asumir la posición de que la Argentina rompió las reglas del juego, provocó una guerra y al perderla, la disputa de soberanía por las Malvinas había quedado resuelta a su favor. (Cisneros et al, 2000, Tomo XV; García Del Solar, 2000)

### **1.1. La estrategia multilateral y el fracaso del bilateralismo**

Como lo había adelantado el presidente en su discurso, una de las primeras estrategias que llevó adelante el canciller Dante Caputo, fue conseguir el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros foros internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Movimiento de Países No Alineados. La idea de la diplomacia radical era “*llevar al Reino Unido a la mesa de negociaciones mediante la denuncia pública de la situación en diversos foros internacionales*” (Cisneros et al, 2000, Tomo XII) Luego de la guerra, en noviembre de los años 1982 y 1983, la AGNU había aprobado sendas resoluciones que urgían al Reino Unido y a la Argentina a reanudar las negociaciones para resolver la disputa. La diplomacia radical tuvo un comienzo auspicioso cuando logró que otras resoluciones similares a las de los años anteriores fueran aprobadas en el Comité de Descolonización, en agosto y en la AGNU, en noviembre de 1984. (Míguez, 2012)

---

*denunciamos una vez más, como una grave amenaza a la seguridad de la República Argentina y de toda la región, la instalación de la fortaleza militar y nuclear establecida por el Reino Unido en las islas Malvinas, así como la zona de exclusión declarado por ese país.”* Mensaje presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1983.

En cuanto a las relaciones bilaterales, desde la asunción de Alfonsín se produjeron algunos intercambios confidenciales entre ambos países a través de Suiza y Brasil, naciones que representaban los intereses del Reino Unido y Argentina respectivamente. En enero de 1984 el gobierno radical acercó al Reino Unido, por medio de los brasileños, una propuesta para normalizar las relaciones diplomáticas que no prosperó debido a que los británicos sospecharon que los argentinos sólo pretendían reanudar las conversaciones por la soberanía<sup>8</sup>.

A pesar del fracaso de la propuesta argentina, a principios de julio de 1984 el gobierno de Alfonsín recibió de la embajada suiza una invitación para la realización de conversaciones preliminares a celebrarse los días 18 y 19 en Berna<sup>9</sup>. Luego de un ida y vuelta sobre el carácter de las conversaciones, Argentina quería que fuera con agenda abierta y de carácter informal, mientras que Londres afirmaba que no podía aceptar la inclusión del tema de la soberanía, la reunión entre ambos países quedó definida luego de que el Reino Unido comunicara que el tema de la soberanía podía ser incluido en Berna, siempre y cuando se le permitiera fijar su propia posición en la materia (Cardoso et al, 2012)

Tal como estaba previsto, el 18 de julio argentinos y británicos se vieron las caras por primera vez luego de la guerra<sup>10</sup>. Para evitar el fracaso de las conversaciones, las partes habían establecido que los negociadores argentinos presentarían para su discusión el tema de la soberanía, a lo que los británicos responderían "*no estar preparados*" para discutir el tema. Frente a esta respuesta, la Argentina asumiría que la soberanía no estaba excluida y

---

<sup>8</sup> La propuesta argentina era el cese formal de las hostilidades, el levantamiento de la zona de protección, la restauración de las relaciones diplomáticas y comerciales y la reducción del número de efectivos militares. Cuando estos pasos fueran tomados, las conversaciones abiertas podrían reanudarse. (Cisneros et al, 2000, Tomo XII )

<sup>9</sup> No está claro que llevó esta vez al gobierno de Margaret Thatcher a cambiar de opinión y aceptar reunirse con los argentinos. Se señalan como posibles causas las presiones ejercidas por los Estados Unidos y el interés de los bancos británicos acreedores de la Argentina. Es preciso mencionar que por aquellos días Alfonsín enfrentaba el problema de la renegociación de la deuda externa heredada de la dictadura militar, por lo que el gobierno argentino había iniciado contactos con el Club de París, donde además de Japón y los Estados Unidos, están representados los principales países europeos. Entre los acreedores, los británicos eran los principales titulares de los compromisos argentinos (seis mil millones de dólares). Esto lleva a algunos autores, a afirmar que existía un lazo entre "*el interés suizo de acercar posiciones y los deseos de algunos sectores del poder político del Reino Unido y de su banca, oficial y privada*" (Cardoso et al, 2012: 534 y 536)

<sup>10</sup> La comitiva argentina estuvo conformada por los diplomáticos Marcelo Delpech, Federico Mirré y Juan Carlos Katzenstein, este último embajador argentino en Suiza. Por su parte, la delegación británica, estuvo conformada por David Thomas, subsecretario para las relaciones con América, John Powell, embajador británico en Suiza y Andrew Palmer, miembro del Departamento Malvinas del Foreign Office. Edward Brunner representaba a Suiza y el embajador Rubens Recupero, al Brasil. (Cardoso et al, 2012: 543)

procedería con la discusión de otros temas. Sin embargo, los negociadores británicos introdujeron una traducción simultánea en castellano de las conversaciones, lo que le dio un carácter oficial a sus declaraciones. David Thomas tomó la palabra primero, a pesar de haber convenido que iban a ser los argentinos los primeros en hablar y luego de agradecer la gestión suiza y recordar las consecuencias de la guerra, el negociador británico sostuvo que el gobierno de Margaret Thatcher “*no estaba dispuesto a discutir sobre la soberanía de las islas Malvinas*”<sup>11</sup>. La delegación argentina consideró la postura británica como intransigente y dio por terminada las conversaciones, poniendo fin a los contactos directos entre Buenos Aires y Londres.

## 1.2. El multilateralismo como única vía

Luego del fracaso de Berna, la diplomacia radical volvió a centrar todas sus esperanzas en el ámbito multilateral. La AGNU, la OEA, y el Movimiento de los No Alineados fueron los principales foros donde la diplomacia argentina multilateralizó el conflicto de Malvinas. Para el canciller Caputo, era de suma importancia mantener una permanente tensión y apelar a los costos internacionales de la ocupación, ya que si esos costos disminuían, la presencia británica sería permanente (Cardoso et al, 2012; Míguez, 2013) Sin embargo, a pesar de que en todos estos foros la Argentina obtuvo el apoyo a su postura de dialogo por la soberanía, con el tiempo la esperanza en esta estrategia se fue desgastando. Las sucesivas resoluciones de la ONU, y otros organismos, llamando al dialogo por la soberanía entre ambas naciones no cambiaron la intransigencia británica, lo que llevó al canciller Caputo a calificar la situación como la “*cuadratura del círculo*”.<sup>12</sup> (Bologna, 1991; Míguez, 2013)

---

<sup>11</sup> La fórmula expresada originalmente en inglés establecía que frente al pedido de los negociadores argentinos de tratar el tema de la soberanía, los representantes británicos responderían que el Reino Unido “*is not prepared*” para tratar el tema. La traducción al castellano de podría ser “*no está dispuesto*” o “*no está preparado*”, cada parte le daría la interpretación que quisiera. Para Argentina, el Reino Unido “*no está preparado*” para discutir el tema, pero podría hacerlo más adelante, los británicos, en cambio, podrían interpretar la fórmula en el primer sentido, es decir, “*no estar dispuestos*”. (Cisneros et al, 2000, Tomo XII )

<sup>12</sup> “*Nos enfrentamos a la cuadratura del círculo. El gobierno británico dice lo que dice, que no se van a sentar a negociar si el tema soberanía está incluido en la agenda de la discusión. Los argentinos decimos que es obvio que no vamos a sentarnos a negociar si el tema se excluye de la agenda de las negociaciones*” sostuvo el canciller. (Bologna, “El Fueguino”, Ushuaia, 20 de mayo de 1988). Disponible en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000302>. Consultado el 1 de junio de 2015

De esta manera, la diplomacia radical se encontró en un laberinto del cual no sabía cómo salir. El fracaso de la estrategia bilateral había hecho que el gobierno de Alfonsín depositara sus expectativas en la diplomacia multilateral, la cual, a pesar de las resoluciones favorables, no habían alterado la actitud de Londres. El gobierno de Margaret Thatcher sólo se sentaría a conversar con la Argentina si ésta declaraba el cese de hostilidades y no planteaba la cuestión de la soberanía de las islas, algo que el gobierno de Alfonsín no estaba dispuesto a hacer.

La falta de acuerdo entre la Argentina y el Reino Unido permitió que los británicos desplegaran una política de hechos consumados en torno al archipiélago. En mayo de 1985 el Reino Unido instaló una base militar permanente con una pista de aterrizaje de 2.590 metros de extensión. Luego, en febrero del 1987, Londres estableció una zona de administración y conservación pesquera, la realización de maniobras militares, denominadas “*Fire Focus*” (7 al 31 de marzo de 1988) y el establecimiento de una línea marítima regular entre las Islas Malvinas y los puertos de Montevideo (Uruguay) y Punta Arenas (Chile), a través del transbordador “*Indiana I*”. (Bologna, 1992) A continuación detallaremos con más precisión algunos de estos puntos mencionados.

### **1.3. El problema de la pesca**

Luego de la guerra, el gobierno de Margaret Thatcher llevó adelante importantes cambios políticos y económicos en las Malvinas. Entre 1984 y 1985, Londres otorgó la ciudadanía británica a los isleños y modificó la Constitución isleña. Además el Reino Unido decidió también poner en marcha las recomendaciones del Informe *Shackleton* de 1982 (*Falkland Islands Economic Survey* 1982) para el fomento de la economía isleña. De esta manera, Londres creó un fondo para el desarrollo del archipiélago y otorgó a los isleños la autonomía administrativa supervisada para negociar licencias de pesca con países y armadores privados. Esta última decisión terminó siendo la más importante ya que las licencias pesqueras se convirtieron en la mayor fuente de ingresos de los isleños, lo que provocó un cambio sustancial en la vida de los mismos.

El otorgamiento indiscriminado de licencias amenazó inmediatamente con crear una considerable depredación de los stocks de las pesquerías en el Atlántico Sur. La región era codiciada por los buques factorías no solo por que poseía, entre otras especies, importantes

reservas de calamares, sino también porque carecía de regulación pesquera. Frente a esta situación la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) advirtió que era necesario desarrollar un régimen para la conservación del recurso pesquero dado que existía una gran probabilidad de que fuera sobreexplotado.

Tanto Buenos Aires como Londres tenían posiciones diferentes acerca de este problema. Mientras Argentina abogaba por una solución bilateral, el Reino Unido, en cambio, buscaba por intermedio de la FAO crear una comisión internacional que gestionase la pesca en las aguas del Atlántico Sur (Ruiz Cerutti, 2001) El gobierno de Alfonsín se opuso a la propuesta de Londres ya que ello significaría admitir la competencia británica en espacios marítimos de su jurisdicción y reconocer al Reino Unido como país ribereño. Además, para el gobierno argentino la culpa de la sobreexplotación la tenían los británicos al ser permisibles con los terceros países. Para Buenos Aires la presencia argentina hubiera permitido regular la pesca. (Cisneros et al, 2000, Tomo XII)

Dado el estado de situación, el gobierno argentino tomó la decisión, hacia mediados de 1986, de implementar una nueva política pesquera e intensificó el patrullaje y captura de aquellos buques que violaban la normativa argentina y que faenaban dentro de las 200 millas. En este contexto, un pescador taiwanés resultó muerto, otros tres heridos y uno desaparecido como consecuencia del ametrallamiento y posterior hundimiento de un pesquero con bandera de Taiwán por el buque “*Derves*” de la Prefectura Naval argentina<sup>13</sup>. El incidente ocurrido en mayo del 86 se produjo dentro de las 201 millas de la zona económica argentina, a 24 del límite de la zona de exclusión militar de 150 millas establecida en torno a las Malvinas por el gobierno de Margaret Thatcher en 1982, con motivo de la guerra con la Argentina y que todavía se mantenía por no haberse declarado el cese de hostilidades por parte de la Argentina. Londres condenó inmediatamente el hecho

---

<sup>13</sup> Cuando el barco de la Prefectura dio el aviso, el pesquero extranjero “*Chian-Der 3*” informó a la nave argentina que se hallaba fuera de las 200 millas de la costa argentina y dentro las 150 millas de las Islas *Falkland*. Desde el “*Derves*” le respondieron que efectivamente se hallaba 200 millas fuera del territorio continental pero que estaba dentro de las 200 millas de las “*Argentine Falklands*” por lo tanto, tenía órdenes de llevarlo a Puerto Deseado. En caso contrario, Prefectura amenazó al “*Chian-Der 3*” con dispararle y hundirlo. Ante la negativa del capitán, se efectuaron disparos intimidatorios de ametralladora. Esto produjo un incendio en la sala de máquinas y el posterior hundimiento del barco taiwanés. (Cisneros et al, 2000, Tomo XII; “Un guardacostas argentino hunde un pesquero de Taiwan en aguas reclamadas por Buenos Aires”, El País 30 de mayo de 1986. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1986/05/30/internacional/517788024\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1986/05/30/internacional/517788024_850215.html). Consultado el 1 de junio de 2015)

como "*injustificable y excesivo*"<sup>14</sup>. Por otra parte, la intransigencia británica a sentarse a negociar con la Argentina llevó al gobierno de Alfonsín a buscar la concreción de acuerdos con aquellos países cuyos buques pescaban en aguas de las islas Malvinas, entre los que se encontraban barcos de bandera japonesa, española, coreana, soviética, búlgara y polaca. De todos ellos sólo prosperaron los acuerdos de cooperación pesquera con la Unión Soviética y con Bulgaria, firmados en el año 1987<sup>15</sup>.

Como consecuencia de la política de patrullaje y la decisión argentina de introducir a los soviéticos en la región, Londres dio marcha atrás en sus pretensiones de lograr un acuerdo internacional auspiciado por la FAO y el 29 de octubre de 1986 dio a conocer una declaración en donde establecía la creación, a partir del 1 de febrero de 1987, de una Zona de Conservación y Administración Pesquera (ZCAP o FICZ en inglés) de 150 millas de radio desde el estrecho San Carlos. Si bien la declaración establecía que el Reino Unido reservaba sus derechos hasta las 200 millas y la plataforma continental, señalaba a su vez que ello debía ser delimitado con la Argentina. (Fraga, 1995)

#### **1.4. Los *non papers* y el “paraguas” de la soberanía**

El incremento de las tensiones en el Atlántico Sur por el tema pesquero y la presencia de la Unión Soviética en la región encendieron las alarmas del gobierno de Ronald Reagan. Con el fin de evitar una nueva escalada militar, Washington decidió intervenir y facilitar el acercamiento entre Argentina y el Reino Unido. Como no se habían restablecido las relaciones diplomáticas, y por lo tanto no existían vínculos oficiales entre ambos países, la Casa Blanca sugirió el intercambio de *non papers*<sup>16</sup> secretos. La idea de implementar estos documentos surgió en 1985, durante un encuentro entre Caputo y el secretario de Estado, George Shultz, en el marco de la Asamblea de la OEA en Guatemala. Por medio de los *non papers* las partes podían intercambiar información y propuestas sobre pesca sin comprometerse formalmente, solo Washington asumía la responsabilidad de su

---

<sup>14</sup> El País, Madrid, ídem

<sup>15</sup> Ley argentina impedía al gobierno negociar licencias con armadores privados.

<sup>16</sup> Se denomina *non paper* a un documento escrito por un diplomático de un país al representante de otro o de un organismo internacional, pero que no lleva membrete oficial, sello ni firma. Los *non papers* representan la comunicación oficial de menor rango y sirven para transmitir una idea preliminar sobre algún tema específico a desarrollar (Míguez, 2013)

contenido. Entre 1986 y 1988 se produjo el intercambio de al menos siete *non papers* entre Londres y Buenos Aires. (Cardoso et al, 2012; Míguez, 2013)

En este contexto, en 1987 el canciller Caputo, los embajadores argentinos Lucio García del Solar, el embajador Marcelo Delpech y el subsecretario estadounidense Robert Gelbard se reunieron en Nueva York para discutir los detalles del texto del tercer *non paper*. Entre las propuestas a discutir se encontraba la inclusión, por primera vez, de la fórmula de reserva de soberanía, popularmente denominada “*paraguas de la soberanía*”.

¿En qué consistía esta fórmula propuesta por la diplomacia radical? De acuerdo con García del Solar, el paraguas de la soberanía:

*“Es una fórmula jurídica que permite a las partes que tienen una disputa, concertar acuerdos en una reunión determinada reservando sus respectivas posiciones en materia de soberanía, las que no serán afectadas por las decisiones que se adopten. La figura del paraguas cubre y aparta la disputa durante la reunión, evitando que surjan discusiones que perturben la buena marcha de los acuerdos que se buscan. También cubre, por extensión, las acciones que se ejecuten como consecuencia de los acuerdos”.* (García Del Solar, 1997: 75)

Este mecanismo jurídico se utilizó en el artículo IV del Tratado Antártico, suscripto en 1959 y vigente desde 1961 y su inclusión permitió que los doce países participantes, entre los que se incluye la Argentina, dejaran de lado todos los reclamos actuales y futuros de jurisdicción territorial sobre la Antártida para cooperar en otros aspectos, entendiendo que nada de lo que se hiciese afectaba la integridad de aquellas demandas. (Cardoso et al, 2012)

En lo que a Malvinas se refiere, se registra un antecedente en los Acuerdos de Comunicaciones de 1971, firmados entre Argentina y el Reino Unido en el marco de las conversaciones que se había inaugurado entre británicos y argentinos luego de la Resolución 2065 de la ONU. En estos acuerdos, las partes dejaron de lado la discusión de la soberanía, para centrarse en la aprobación de:

*“...una serie de medidas prácticas cuya aplicación facilitaría el movimiento de personas y de bienes entre el territorio continental argentino y las islas en ambas direcciones (...) posibilitando que durante diez años se desarrollaran normalmente comunicaciones regulares entre el territorio de la República Argentina y las Islas.”* (Lanús, 2000: 477)

La idea de aplicar el paraguas vuelve aparecer en 1984, luego del fracaso de Berna, cuando la Universidad de Maryland auspició un seminario sobre las Islas Malvinas en donde se reunieron parlamentarios y otras personalidades de Argentina y el Reino Unido, entre los que se destacaban el diputado radical Federico Storani, el senador justicialista Julio Amoedo y el británico George Foulkes, portavoz del laborismo para asuntos exteriores. Teniendo en cuenta que Margaret Thatcher consideraba imposible acceder a cualquier propuesta que incluyera una mención explícita a la soberanía y que la Argentina consideraba que no tenía sentido acordar si el objetivo central de su reclamo no iba a ser tenido en cuenta, Foulkes recomendó que en futuros documentos sobre la cuestión, los diplomáticos argentinos implementaran en la redacción la siguiente frase:

*“...negociar sobre todos los problemas pendientes entre los países, incluyendo todos los aspectos concernientes al futuro de las islas”.*

De este modo, la palabra soberanía desaparecía, tal como querían los británicos, y los diplomáticos argentinos podían convencerse de que, como todo era cuestión de interpretaciones, sus intereses estaban incluidos de forma tácita.

Un año después, en el marco de la Asamblea de la OEA en Guatemala, la fórmula del paraguas vuelve a surgir, ahora como un elemento central en las conversaciones entre Caputo y Shultz que derivaron en la puesta en marcha de los *non papers*. (Cardoso et al, 2012)

Antes de continuar describiendo el intercambio de *non papers*, no podemos dejar de mencionar un incidente que se produjo a comienzos de 1988, y que amenazó con interrumpir las negociaciones indirectas que se estaban llevando a cabo entre la Argentina y Reino Unido.

### **1.5. Las maniobras militares “*Fire Focus*”**

En febrero de 1988 el gobierno de Margaret Thatcher anunció la realización, para mediados de marzo de ese año, de ejercicios militares en las islas Malvinas. Frente al anuncio británico, el gobierno de Alfonsín apeló a la presión internacional sobre Londres y reclamó ante las Naciones Unidas una reunión del Consejo de Seguridad. Asimismo, el gobierno argentino ordenó poner en alerta a las Fuerzas Armadas, decisión un tanto



peligrosa, teniendo en cuenta el contexto de fuerte malestar militar interno que existía en Argentina en ese momento. A pesar del reclamo argentino, el 16 de marzo el gobierno británico puso en marcha los ejercicios militares, bautizados como "*Fire Focus*". En los mismos participaron aviones de la Real Fuerza Aérea, buques de la Armada Real y aproximadamente 1.000 soldados, que fueron transportados desde el Reino Unido al archipiélago. La situación generada por "*Fire Focus*" amenazó con volverse extremadamente conflictiva, a tal punto que la decisión del gobierno de Thatcher enojó y preocupó a Washington. Si las tensiones no llegaron a mayores, fue gracias al canal de diálogo indirecto abierto por la Casa Blanca, que obró como un marco de contención y un canal para descomprimir las rigideces entre Londres y Buenos Aires. (Cardoso et al, 2012; Cisneros et al, 2000, Tomo XII)

### **1.6. El final del gobierno de Alfonsín y las negociaciones inconclusas con Londres**

A pesar del malestar que generaron los "*Fire Focus*", los intercambios de *non papers* continuaron llevándose adelante y los británicos aceptaron la propuesta argentina incluida en el tercer documento. Luego de una serie de intercambios acerca de cómo debía estar redactada la fórmula del paraguas, el 25 julio del 1988, la embajada británica en Washington entregó un nuevo *non paper* en donde informaba que su gobierno estaba preparado para entablar conversaciones directas en base a la figura del paraguas<sup>17</sup>. El problema era que el gobierno de Thatcher quería negociar sobre la base de su Declaración del 29 de octubre de 1986, en donde, como vimos, Londres había establecido una zona de preservación pesquera, aspecto que era rechazado por la Argentina. Sin embargo, la

---

<sup>17</sup> El texto del paraguas propuesto era:

(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión puede ser interpretado como:

A) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas y los espacios marítimos circundantes.

B) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía y jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas y los espacios marítimos circundantes.

C) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o la jurisdicción territorial y circundante.

(2) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo como consecuencia y en ejecución de lo convenido en estas reuniones puede constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas [*Falklands* en el texto en inglés] y los espacios marítimos circundantes. (Cisneros et al, 2000, Tomo XII)

debilidad política del gobierno radical, junto con la presión ejercida por los Estados Unidos, llevaron finalmente a Buenos Aires a aceptar los términos propuestos por Londres.

Casi dos meses después del último documento británico, el canciller Caputo hizo entrega del séptimo *non paper* en donde comunicó que el gobierno argentino aceptaba iniciar un diálogo directo entre las dos partes y en donde se resaltó la existencia de una superposición de jurisdicciones, pero no se mencionó la eliminación de la zona de preservación. Los británicos nunca respondieron este último *non paper*. La cada vez más acentuada debilidad política del gobierno radical, jaqueado por la crisis económica y los planteamientos militares internos, hizo que Londres prefiriera esperar hasta después de las elecciones presidenciales del 4 de mayo para continuar las conversaciones con los argentinos. (Cisneros et al, 2000, Tomo XII)

De este modo, la posibilidad de un acercamiento entre argentinos y británicos quedó inconclusa por decisión del Reino Unido, que prefirió la espera de un nuevo gobierno para negociar. Sin embargo, como veremos a continuación, el dialogo iniciado por medio de los *non papers* y la inclusión de la fórmula del “*paraguas de la soberanía*”, fueron elementos claves que permitió al próximo gobierno continuar con el camino iniciado por la diplomacia radical y llegar hasta donde el gobierno de Alfonsín no pudo.

### **CAPITULO III: La cuestión Malvinas y las negociaciones con el Reino Unido: el rol del Poder Ejecutivo durante el gobierno de Menem**

## 1. El candidato Menem y la Cuestión Malvinas

El 10 de julio de 1988 se realizó la interna del partido justicialista de cara a las elecciones presidenciales de 1989. Aquel día, se impuso sorpresivamente, con más de 115.000 votos, la formula integrada por el gobernador de La Rioja, Carlos Saúl Menem, y el bonaerense Eduardo Luis Duhalde sobre el gobernador de la provincia de Buenos Aires y presidente del Partido Justicialista, Antonio Cafiero<sup>18</sup>.

Meses después de haber triunfado en las internas, el candidato presidencial del justicialismo emprendió una gira por Europa para mostrar a los europeos cuál era su propuesta política. En esa ocasión, Menem visitó París, Bonn, Roma y el Vaticano, en donde se entrevistó con el Papa Juan Pablo II. Acompañaron a Menem en el viaje a Europa, el por entonces diputado Domingo Cavallo, Mario Cámpora y Hugo Gobbi, representante argentino ante el gobierno español. El recibimiento de Europa a Menem no sería el mejor. La prensa española, por ejemplo, no ocultó su rechazo al candidato justicialista y al resurgir del peronismo en Argentina<sup>19</sup>

En Madrid, Menem sorprendió a propios y ajenos cuando manifestó al presidente español, Felipe González, que de ser presidente no tendría inconvenientes en marginar la

---

<sup>18</sup> Carlos Menem triunfó en las elecciones internas del PJ contra la mayoría de los pronósticos. Los analistas políticos razonaban, por ese entonces, que el gobernador de una provincia que tenía menos del 2 por ciento de los afiliados del justicialismo nunca podría imponerse sobre al gobernador de la provincia de Buenos Aires, donde se encontraba más del 40 por ciento del padrón partidario. Asimismo, Cafiero, que había formado en 1985 el Peronismo Renovador, era considerado como un candidato racional, moderno y transformador, que no podía ser derrotado por un candidato populista y excéntrico, como era visto Menem en aquel entonces. (Fraga, 1998)

<sup>19</sup> El diario conservador y monárquico ABC se refirió sobre Menem de la siguiente manera: *“Ahora habrá que esperar un tiempo a ver si este carismático y folklórico líder, que recuerda a los caudillos federales del siglo pasado, consigue derrotar la propuesta occidental y moderna de los radicales y coloca de nuevo en la Casa Rosada los retratos de Evita y el general. Tal como van las cosas, semejante salto hacia atrás está más cerca que nunca”*. (“Revive el peronismo tradicional, contra pronóstico, con el gobernador Menem”. ABC Sevilla, 11 de julio de 1988, p 24. Disponible en: <http://hemeroteca.sevilla.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1988/07/11/024.html>. Consultado el 1 de junio de 2015)

Por su parte el diario centrista El País se refirió acerca del candidato justicialista y de la posible vuelta del peronismo a la Argentina, de la siguiente manera: *“Menem se ha rodeado, para ganar, de todos los residuos del peronismo más arcaico. En el equipo que lo sostiene están representados los elementos más contradictorios... es una amalgama muy apropiada para excitar todos los motivos de descontento, pero de la que no puede nacer un programa constructivo...reintroduce en la política argentina etapas de un pasado que parecía superado. Sus posiciones programáticas son confusas, pero su personalidad, las fuerzas que le rodean, constituye un factor negativo en un momento en que la necesidad prioritaria es impulsar un pacto nacional que permita a la economía empezar a levantar cabeza”*. (“Fantasmas del pasado” El País, Madrid, 12 de julio de 1988. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1988/07/12/opinion/584661604\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1988/07/12/opinion/584661604_850215.html). Consultado el 1 de junio de 2015)

cuestión de la soberanía de las islas Malvinas, si esto facilitaba las negociaciones con Londres por el restablecimiento de relaciones diplomáticas<sup>20</sup>. Las declaraciones del gobernador de La Rioja impactaron rápidamente en la Argentina, donde el candidato presidencial del radicalismo, Eduardo Angeloz, señaló que:

*"No se pueden iniciar negociaciones con Gran Bretaña renunciando desde el comienzo al tema de la soberanía en Malvinas"*<sup>21</sup>.

Las palabras de Menem también hicieron ruido dentro del peronismo. Para evitar cualquier descontento en sus propias filas, Menem no tuvo problemas en contradecirse. En un encendido discurso, pronunciado en la ciudad de Ushuaia, el candidato justicialista sostuvo:

*"Sepan los piratas del mundo que Argentina no se rinde y que seguiremos insistiendo en los organismos internacionales para recuperar nuestro territorio. No sé cuánto tiempo pasará. No sé cuántas generaciones pasarán. No sé cuánta sangre tendremos que derramar, pero nuestro territorio volverá al poder del pueblo argentino."* (Bologna, 1991: 36)

Sin embargo, a pesar de este polémico discurso claramente dirigido a sus seguidores, Menem ya había tomado una decisión totalmente diferente respecto al tema Malvinas en caso de ser el próximo presidente:

*"En el encuentro con los europeos advertimos que sería imposible tener relaciones normales con la CEE, en particular, sería imposible pensar en cualquier tratado de libre comercio con ellos a menos que volviéramos a tener relaciones normales con el Reino Unido. El gobierno de Alfonsín parecía haber llegado a la misma conclusión. Por eso había intentado un acuerdo basado en el Paraguas de Soberanía. Pero no había obtenido respuesta favorable del Reino Unido."*<sup>22</sup>

## **2. El justicialismo al poder**

La fuerte crisis económica y política obligó a Alfonsín a adelantar las elecciones presidenciales para el mes de mayo. El 14 de mayo de 1989 se realizaron los comicios

---

<sup>20</sup> "Menem reveló ante Felipe su interés de negociar con Londres", Clarín, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1988, p. 8

<sup>21</sup> "Malvinas: replicó Angeloz", Clarín, Buenos Aires, 4 de noviembre de 1988, p. 13.

<sup>22</sup> Entrevista a Domingo Cavallo.

presidenciales, resultando victoriosa la fórmula Menem – Duhalde del Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO). El FREJUPO, que estaba compuesto por los Partido Justicialista, Partido Intransigente, Partido del Trabajo y del Pueblo - Partido Comunista Revolucionario, Partido Demócrata Cristiano, Movimiento Patriótico de Liberación, Partido Socialista Auténtico, se alzó con el 47% de los votos, superando a los candidatos de la Unión Cívica Radical, Eduardo Angeloz y Juan Manuel Casella, que obtuvieron el 32,45% de los votos.

Luego de las elecciones, el clima de inestabilidad económica, política y social se agravó aún más por la fuerte espiral inflacionaria. La hiperinflación fue un proceso inédito para la Argentina, con índices que llegarían a 78,5% en mayo y 114,5% en junio, sumando un total de 613% en sólo 6 meses (Fair, 2008) La enorme crisis económica y política que desencadenó la descontrolada alza de precios llevó al presidente Alfonsín a tomar la decisión de adelantar la transferencia del poder al nuevo presidente electo. De este modo, el 8 de julio de 1989 se produjo la asunción presidencial de Menem.

### **3. Consideraciones acerca de la política exterior de Menem**

Cuando Carlos Menem asumió la presidencia, el mundo y la Argentina transitaban circunstancias muy distintas a las que habían existido casi seis años antes, en 1983, cuando llegó al poder el presidente radical Raúl Alfonsín. La asunción del presidente justicialista coincidió con un momento de importantes transformaciones globales. Los cambios que se estaban produciendo en el bloque comunista, avizoraban el fin de la guerra fría y el ascenso, como consecuencia directa, de los Estados Unidos como la potencia hegemónica mundial. En el ámbito regional, la democracia estaba instalada en casi todos los países de América Latina, la crisis centroamericana estaba encaminada a una solución y la cuestión de la deuda externa enmarcada en las negociaciones con los gobiernos de los países acreedores y los organismos multilaterales de crédito. (Russell, 1994)

En cuanto al ámbito doméstico, Menem asumió la presidencia en un contexto signado por fuertes demandas económicas y sociales, producto de la fenomenal crisis hiperinflacionaria de principios de 1989. (Russell, 1994) En este contexto, la idea de *"vivir en sintonía con la época"* se fue perfilando como una de las principales particularidades del nuevo gobierno. (Cavallo, 1990) Esta idea tuvo dos características principales: el

pragmatismo como modo de acción política y la elección de temas prioritarios para el accionar gubernamental. El reordenamiento económico interno y el alineamiento con los Estados Unidos estuvieron entre dichas prioridades. (Busso, 1994, Busso y Bologna, 1994)

Desde el comienzo de su mandato, el presidente Menem planteó llevar adelante una política exterior en clave económica, en donde se privilegiaran las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Para Menem, el alineamiento con la potencia hegemónica iba a permitir a la Argentina el apoyo de Washington en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y la banca privada de capitales<sup>23</sup>. (Busso 1994, Busso y Bologna 1994)

Menem conformó un heterogéneo gabinete, compuesto por neoliberales y peronistas ortodoxos. El nuevo presidente armó su esquema de gobierno sobre la base de un pragmatismo que le indicó la necesidad de articular un acuerdo con los “*holding*” empresariales. De este modo, Menem sepultó de un plumazo la tradición histórica del peronismo, que siempre había realizado alianzas con la pequeña y mediana industria, y nombró como Ministro de Economía a Miguel Roig, un empresario de la multinacional argentina Bunge y Born, como puente para un pacto con los grandes grupos empresarios<sup>24</sup>. Esta línea de acción del Ministerio de Economía se prolongó en el Ministerio de Relaciones Exteriores, donde Menem nombró como canciller a Domingo Cavallo, un economista graduado en la Universidad de Harvard, que había sido presidente del Banco Central durante parte del gobierno de facto del general Viola. Al igual que Menem, para Cavallo, la política exterior debía concebirse en estrecha relación con las demás áreas de gobierno, sobre todo con la política económica.

---

<sup>23</sup>“*Mi concepción de la política exterior es simple y clara: hay que trabajar para que la Argentina tenga una política exterior que privilegie el interés nacional, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, por sobre todas las cosas, realismo; porque sabemos que sólo el crecimiento económico y el mayor bienestar de la población nos van a dar más presencia en el mundo. Se trata de crear un clima de libre comercio y también para el movimiento de capitales, para las inversiones directas favorables para el crecimiento de la economía mundial y el aprovechamiento por parte de las economías nacionales, de la oportunidad que ofrece la economía mundial. De esta forma pretendo que la política exterior se constituya en un apoyo fundamental para la solución de los problemas económicos y sociales del país*” (...) “En este marco asignamos gran importancia a nuestras relaciones con Estados Unidos (...) Estoy convencido de que debemos buscar una relación especial con América del Norte”. (Menem 1990: 31-33)

<sup>24</sup> Roig falleció cinco días después de asumir su cargo de un paro cardíaco. Su reemplazo fue Néstor Rapanelli, también de la Bunge y Born.

*"La política exterior no podía seguir siendo interpretada en forma aislada sino que había que integrarla como parte del programa de gobierno del presidente de la Nación". La política exterior argentina debía preocuparse "por establecer relaciones exteriores que faciliten la integración económica de Argentina con la economía mundial, atrayendo capital y resolviendo problemas que afectan a nuestro pueblo". (Cavallo, 1996:357-78).*

Cavallo era una muestra de la alianza implícita que el presidente Menem estableció con los factores de poder económico. Los principales exponentes de su equipo mantenían sólidas relaciones con determinados círculos políticos de EEUU y Europa. Sin embargo, pese a esto, el canciller siempre tuvo respeto por las normas explícitas e implícitas de la diplomacia argentina, evitando caer en disputas innecesarias y manteniendo contactos permanentes con el Consejo de Embajadores. (Busso y Bologna, 1994; Soukiassian, 1991; Stuhldreher, 2003)

De acuerdo con el nuevo canciller, los puntos centrales de la nueva política exterior argentina serían:

*"El realismo<sup>25</sup>. Nuestro país ha ido perdiendo posiciones no sólo económicas sino de presencia política en el mundo. Fundamentalmente, por razones de su fracaso económico, de su inestabilidad, su estancamiento, y en mi opinión, nuestra política exterior no fue realista. Hemos tratado de tener presencia y hacer discursos muy principistas sobre temas diversos, muchos de los cuales están muy alejados de nuestra problemática cotidiana y no hemos enderezado adecuadamente nuestra política exterior a facilitar la solución de los problemas económicos y sociales que aquejan a los argentinos". (Cavallo citado por Zabaleta, 2004: 10)*

Esta nueva forma de concebir la política exterior fue crítica del característico y tradicional principismo de la política exterior argentina:

*"Veníamos de una diplomacia abstracta, que realizaba recomendaciones teóricas y estaba plagada de actitudes paradójicas, donde se tejían estrategias para enfrentar la prepotencia de los poderosos y simultáneamente se enviaban misiones para solicitarles préstamos. Tuvimos una larga tradición diplomática que, aunque alentada por buenas intenciones o por posturas moralistas, estuvo siempre condenada al fracaso por carecer de la causa primordial de todo éxito político, que es su ajuste con la realidad. Casi nos habíamos acostumbrado a esa diplomacia de las declaraciones vacías. Nuestra actitud fue distinta. Decidimos movernos con un sentido pragmático de la realidad, prefiriendo explorar las posibilidades concretas en desmedro de las especulaciones doctrinarias a*

---

<sup>25</sup>Con realismo, Menem y Cavallo de ninguna manera hacían referencia a los preceptos de la escuela realista. Lo que querían expresar es que en su gobierno se iban a llevar a cabo una política exterior pragmática. (Busso y Bologna 1994)

*las que habían sido propensos, desafortunadamente, algunos de nuestros predecesores."*  
(Cavallo, 1996:360)

De acuerdo con Zabaleta, la necesidad de erigir a la política exterior como complemento de la política doméstica derivaba de una lectura de la experiencia histórica del país que le atribuía a ésta una tendencia a sobrestimar la capacidad propia quitando importancia a esta interpenetración entre política exterior y política doméstica. Para el nuevo gobierno, el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones era el responsable de la decadencia relativa del país y de la pérdida de gravitación del mismo en el orden internacional. En consecuencia, el modelo debía ser cambiado, ya que resultaba obsoleto frente a la nueva realidad planteada por la globalización de la economía. De esta manera, la llegada de inversiones extranjeras adquirió un interés esencial para el gobierno, como medio para impulsar el desarrollo de todo el potencial de la economía. En este contexto, la crisis del Estado argentino aparecía como un subproducto del agotamiento del modelo de desarrollo. De este modo, las prioridades derivadas del cambio de modelo subordinaron las políticas públicas de reforma del Estado, convirtiendo las privatizaciones, la desregulación, la descentralización y el equilibrio de las cuentas nacionales en el eje de la iniciativa estatal, de cara a la sociedad y al mundo, en mira de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo<sup>26</sup>. (Busso y Bologna, 1994; Russell, 1994; Zabaleta, 2004)

Como sostiene Romero, con la variable económica como prioritaria y el pragmatismo como metodología operativa, el gobierno de Menem asumió la tarea de recomponer la inserción internacional argentina. Menem priorizó aquellas relaciones externas donde encontrase las respuestas económicas que necesitaba para paliar la compleja situación interna y complementar el programa de ajuste puesto en marcha. Romero describe tres frentes protagónicos en la nueva política exterior: la ruptura del *impasse* en la cuestión Malvinas; el fortalecimiento de las relaciones con el mundo desarrollado (EE.UU y Europa)

---

<sup>26</sup>Dos leyes claves en este sentido: la Ley N°23.696 de Reforma del Estado y la Ley N°23.697 de Emergencia Económica. La primera, sancionada el 18 de agosto de 1989, tenía como objetivo el recorte de los subsidios estatales (suspensión por seis meses de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras estatales). En cuanto a la segunda, sancionada el 1 de septiembre, fue la que sentó las bases del proceso de privatizaciones, al permitirle al Estado intervenir cualquier ente, privatizar total o parcialmente o liquidar empresas públicas, reestructurar el sector público sin ningún tipo de limitaciones, establecer mecanismos de capitalización de la deuda interna y externa, otorgar beneficios tributarios, eliminar pasivos de las empresas públicas y refinanciar créditos. (Fair, 2008)



y la continuidad de las relaciones con los países vecinos de América Latina. (Romero, 1994)

El *impasse* Malvinas significaba un obstáculo para el fortalecimiento de las relaciones con el mundo desarrollado. La ausencia de relaciones diplomáticas y comerciales con el Reino Unido no solo afectaba el acercamiento de Buenos Aires con Washington sino que entorpecía también los vínculos con los demás países de Europa Occidental, y sobre todo, impedía el acercamiento de la Argentina a la CEE, con la cual el gobierno argentino tenía depositada sus esperanzas de lograr un acuerdo comercial<sup>27</sup>. (Russell, 1989)

Dado este escenario, el gobierno de Menem llegó a la conclusión de que la cuestión era disfuncional a los intereses económicos del país, por lo que tomó la decisión de dar los pasos necesarios para llegar a un entendimiento con el gobierno del Reino Unido. La necesidad de despejar rápidamente el frente de conflicto Malvinas se definió, de este modo, como uno de los temas prioritarios de la política exterior del nuevo gobierno. Para Russell, la cuestión Malvinas fue el tema de orden externo al que el presidente y su canciller, le dedicaron más tiempo y esfuerzo desde la asunción del gobierno. También fue el tema que puso de manifiesto el “*nuevo realismo*” en la política exterior menemista. (Russell, 1989)

#### **4. Los primeros pasos de la diplomacia menemista hacia el Reino Unido**

Desde el comienzo de su gestión, el presidente Menem se propuso encontrar una solución que permitiese encontrar una salida para el conflicto Malvinas y así restablecer las relaciones diplomáticas y comerciales con Londres. El diagnóstico inicial fue que la vía multilateral que había privilegiado el anterior gobierno para la cuestión Malvinas estaba agotada. El gobierno peronista proponía sacar el problema del ámbito de la AGNU y solucionar el conflicto de forma bilateral. Desde el primer día de gobierno, e incluso antes, fueron surgiendo, sucesivamente, una serie de señales que tuvieron como objetivo destrabar las negociaciones y acordar un reinicio de las reuniones bilaterales. (Russell y Corigliano, 1989; Soukiassian, 1994)

---

<sup>27</sup>Con motivo de la guerra de Malvinas, el gobierno de Margaret Thatcher había impuesto un veto dentro de la CEE por el cual Argentina no podía comerciar con ese mercado, ni acceder a las líneas de crédito de carácter preferencial. (Bologna 1992)

La iniciativa política de impulsar la reanudación de las relaciones bilaterales, fue exclusivamente del presidente Menem. El esquema de decisión que se estructuró en torno a esta decisión presidencial fue el siguiente: el ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo; su asesor personal, Aldo Dadone; el director de Malvinas, José María Otegui, que estuvo durante el gobierno radical en ese cargo y cuya dirección paso a depender directamente del Canciller y el entonces secretario de Asuntos Multilaterales, Mario Cámpora, quién luego sería designado embajador ante el Reino Unido. Asimismo, cuando se produjo el reinicio de las negociaciones con Londres, se incorporó como representante especial del gobierno argentino a el embajador Lucio García del Solar, dándole, como veremos más adelante, cierta continuidad a las políticas iniciadas durante el gobierno de Alfonsín. (Soukiassian, 1994)

La designación de García del Solar no estuvo exenta de la puja de poder que existía en ese momento entre dos visiones de política exterior diferentes. Cavallo, de visión neoliberal y pragmática tuvo que imponerse al sector peronista ortodoxo de tendencias nacionalistas, representados por el vicecanciller Juan Archibaldo Lanús, quien a su vez discrepaba absolutamente con lo que tuviese que ver con las gestiones llevadas a cabo por Alfonsín-Caputo. En su enfrentamiento con el canciller, Lanús llevo a proponer, como reemplazo a García del Solar, a dos ex cancilleres desarrollistas, Carlos Florit y Oscar Camilion, al ex canciller de Perón, Hipólito Jesús Paz e incluso al diplomático radical, amigo de Eduardo Angeloz y antialfonsinista, Arnoldo Manuel Listre. La continuidad de García del Solar al frente de las negociaciones con Londres significó la victoria de Cavallo y el alejamiento de Lanús de la vicecancillería, escasos meses después de haber asumido a la misma. (Kirschbaum, 1989a; Kirschbaum, 1989b; Soukiassian, 1991)

Como mencionamos anteriormente, la diplomacia argentina se abocó a reactivar las principales vías de acercamiento a Londres. Tres actores estatales externos a los cuales el gobierno de Menem acudió: Brasil, Estados Unidos y Uruguay. Días antes de asumir, el futuro presidente envió a Cavallo a Brasilia con el objetivo de renovar la gestión que venía realizando Brasil como representante de los intereses argentinos en Londres. Además, la cancillería restableció los contactos con el Departamento de Estado de Estados Unidos, luego de que la comitiva norteamericana que acudió a la asunción de Menem acercara un *non paper* británico dirigido al nuevo gobierno argentino. (Cardoso et al, 2012) Por último,

la diplomacia argentina aprovechó también el encuentro entre el presidente de la República Oriental del Uruguay, Julio María Sanguinetti, y la primera ministra británica, Margaret Thatcher, en París, para solicitarle al mandatario oriental su gestión oficiosa ante la “*Dama de hierro*”. (Russell y Corigliano 1990)

El día de su asunción, Menem aseguró a la prensa, estar personalmente dispuesto:

*“...si la señora Thatcher también lo está, a dejar provisoriamente de lado el tema Malvinas para que los diplomáticos de nuestros dos países comiencen un diálogo, en el marco de las Naciones Unidas, destinado a estudiar la vía para la reanudación de las relaciones entre Argentina y Gran Bretaña”.*<sup>28</sup>

Para evitar malentendidos, Menem aclaró que el objetivo fundamental y permanente era:

*“la recuperación pacífica de nuestra soberanía sobre las islas Malvinas y los territorios del Atlántico Sur”.*<sup>29</sup>

Más tarde, en el marco de una conferencia de prensa que realizó para corresponsales extranjeros, uno de los periodistas presentes le preguntó al nuevo presidente si su gobierno iba a terminar con el estado de hostilidades con el gobierno británico. Frente a esta pregunta, Menem respondió que eso iba a ser materia de diálogo:

*“...en caso de que Inglaterra esté dispuesta a hacerlo, pero queremos llevar a cabo conversaciones que restablezcan las relaciones con Inglaterra y dejar el tema de la soberanía. No a un lado, por favor, porque ahí se interpretan mal las palabras, sino bajo un paraguas, bajo un ‘umbrella’, hablando con un término inglés, con el idioma de ustedes, porque en ese aspecto nosotros creemos, estamos absolutamente convencidos, que las islas Malvinas son argentinas”.*<sup>30</sup>

Luego de las declaraciones de Menem, el gobierno británico, por medio del *Foreign Office*, admitió la posibilidad de normalizar las relaciones con la Argentina y reconoció la existencia de canales indirectos de comunicación con el gobierno argentino. Sin embargo, sostuvo que para reanudar las relaciones bilaterales, era preciso que se incrementase la confianza entre ambos países y que Argentina removiera las “*barreras prácticas dirigidas*

---

<sup>28</sup> “Menem formuló una propuesta para reanudar relaciones con Londres”, Clarín, Buenos Aires, 9 de julio de 1989, p.12

<sup>29</sup> Ídem

<sup>30</sup> “Apelaré a todos los recursos legales para lograr la pacificación, afirmó Carlos Menem”, Clarín, Buenos Aires, 10 de julio de 1989, p.18

*al comercio y al tráfico aéreo*”. El gobierno británico señaló además que un gesto hacia la reanudación de las relaciones sería el cese de hostilidades por parte de la Argentina<sup>31</sup>.

Menem admitió que el gobierno estaba dispuesto a declarar formalmente el cese de hostilidades con el Reino Unido, siempre y cuando Londres levantara la zona de exclusión que dispuso en las aguas de Malvinas. El problema detrás de la declaración unilateral del cese de hostilidades era que representaba un reconocimiento tácito de la Argentina de haber iniciado las hostilidades<sup>32</sup>. Por su parte, el canciller Cavallo declaró estar dispuesto a “*eliminar todos los obstáculos*” que bloquean las relaciones con el Reino Unido, como un medio para poder estrechar los contactos con la CEE<sup>33</sup>.

El 18 de julio, el Foreign Office manifestó nuevamente estar dispuesto a iniciar conversaciones con Argentina, siempre y cuando el gobierno de Menem excluyera de la agenda la cuestión de la soberanía de las islas. Londres propuso un diálogo sobre “*comercio, finanzas y pesca*” y volvió a insistir que previo al restablecimiento de relaciones había que resolver “*cuestiones prácticas*” y “*fomentar la confianza mutua*”. Para los británicos, la Argentina debía, antes de pensar en un contacto directo, declarar el cese formal de hostilidades, derogar todas las restricciones comerciales, reanudar el tráfico aéreo binacional y “*progresar*” en su posición sobre la pesca en el Atlántico Sur<sup>34</sup>. Desde Washington, donde se encontraba en una reunión de cancilleres de la OEA, Cavallo expresó que el gobierno estaba dispuesto a iniciar conversaciones y si éstas requerían el cese de hostilidades, “*la Argentina no va a tener inconvenientes*”<sup>35</sup>. Semanas después, el canciller condicionó la posibilidad de la declaración del cese de hostilidades al hecho que se inserte en un contexto de medidas adoptadas en común y no como una medida unilateral de la Argentina<sup>36</sup>.

#### **4.1 Fin de las restricciones comerciales**

---

<sup>31</sup> Londres admitió que es posible restablecer vínculos con Argentina”, Clarín, Buenos Aires, 11 de julio de 1989, p.16

<sup>32</sup> “Argentina está dispuesta a declarar el cese de hostilidades con Londres”, Clarín, Buenos Aires, 13 de julio de 1989, p.11

<sup>33</sup> “La Argentina propone que sea Brasilia la sede para el diálogo con Londres”, Clarín, Buenos Aires, 18 de julio de 1989, p.12

<sup>34</sup> “Londres está dispuesto a iniciar conversaciones con Argentina” Clarín, Buenos Aires, 19 de julio de 1989, p.15

<sup>35</sup> “Hay voluntad para dialogar con Londres”, Clarín, Buenos Aires, 20 de julio de 1989, p.12

<sup>36</sup> “Cavallo condiciona el cese de hostilidades con Londres”, Clarín, Buenos Aires, 12 de agosto de 1989, p.11

El 27 de julio, el embajador británico en Montevideo, John Columb Sharkey, manifestó a la prensa uruguaya que su gobierno esperaba un gesto del gobierno argentino que coincidiera con el levantamiento de las restricciones comerciales, tal como el Reino Unido lo había hecho con Argentina en 1985:

*“Hemos levantado nuestras exclusiones sobre bienes argentinos, mientras que los bienes británicos en la Argentina siguen siendo controlados, hemos permitido que barcos argentinos tengan acceso a puertos británicos, pero no los tenemos a puertos argentinos; hemos permitido la exportación de productos argentinos, pero no tenemos entrada para los nuestros; en todas estas cosas prácticas hemos cedido y no hemos tenido reciprocidad”<sup>37</sup>.*

Asimismo, el diplomático británico sostuvo que su país trataría primero cuestiones “prácticas” como esas antes de negociar con la Argentina.

Cinco días después de las declaraciones del embajador británico en Uruguay, el primero de agosto de 1989, el gobierno argentino decidió dejar sin efecto las restricciones que afectaban comercialmente al Reino Unido. La medida fue anunciada por el canciller Cavallo, quien sostuvo que a la hora de tomar esta decisión:

*“...se tuvo en cuenta la conveniencia de estimular el comercio exterior mediante la eliminación de obstáculos que aumentan los costos de las empresas privadas involucradas y disminuyen las posibilidades del desarrollo nacional”<sup>38</sup>.*

Además, Cavallo expresó que el gesto debe entenderse como práctica de las declaraciones del presidente Menem referentes al acercamiento al Reino Unido.

Como sostienen Russell y Corigliano, desde el punto de vista económico, la decisión del gobierno de Menem implicaba evitar el encarecimiento que se producía en las relaciones comerciales entre ambos países debido a la triangulación de operaciones<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Declaraciones de Sharkey al diario “El País” de Uruguay, en: “Malvinas: Gran Bretaña no compartirá la soberanía”, Clarín, Buenos Aires, 1 de agosto de 1989, p. 12

<sup>38</sup> “Levantamos las restricciones para comerciar con Londres”, Clarín, Buenos Aires, 2 de agosto de 1989, p.3

<sup>39</sup> Las consecuencias de la guerra tuvieron un pequeño impacto sobre el volumen de las relaciones comerciales entre Argentina y el Reino Unido y el conflicto bélico sólo acentuó una tendencia al alejamiento que ya se presentaba antes del mismo. En efecto, en 1981 las exportaciones argentinas alcanzaron U\$S 218 millones mientras que la Argentina importó de Reino Unido por un valor de U\$S 322 millones. En 1982, las exportaciones argentinas al Reino Unido habían alcanzado la cifra de U\$S 73 millones en tanto que las importaciones ascendieron a U\$S 68 millones. En los años 1983 y 1984 no se registraron intercambios. Para 1986 el intercambio comenzó a crecer y las exportaciones argentinas al Reino Unido alcanzaron los U\$S 32 millones y las importaciones desde el Reino Unido rondaron los U\$S 12 millones. Estos valores representan

Ahora bien, a pesar de la importancia económica, la medida tenía también un importante objetivo político, constituía un gesto unilateral de la Argentina sin contrapartida británica. Con esta medida, el gobierno argentino quiso mostrar su voluntad de destrabar los obstáculos que impedían una rápida reanudación de las relaciones con Londres. (Russell y Corigliano, 1989)

El gobierno británico recibió con *“beneplácito”* la decisión argentina de levantar las restricciones comerciales, aunque desde Londres advirtieron a Buenos Aires que aún faltaban algunas etapas para llegar a una completa normalización de las relaciones diplomáticas. Sin embargo, a pesar de la advertencia, el canciller británico, John Major, se mostró complacido por el gesto argentino de levantar las restricciones comerciales que pesaban sobre los productos, bienes y capitales británicos<sup>40</sup>. Major escribió una carta al canciller Cavallo en la que expresó que:

*“la medida refleja los gestos que las dos naciones están adoptando en esta tarea común de buscar el restablecimiento de las relaciones normales”*<sup>41</sup>.

## **4.2 Nueva York: primer encuentro bilateral**

Luego del buen recibimiento por parte del gobierno británico de la medida tomada por el gobierno argentino, Cavallo volvió sostener que la Argentina tenía la voluntad de hacer desaparecer los vestigios de la guerra y que no existían impedimentos alguno que le dificultase declarar formalmente el cese de hostilidades al Reino Unido. Buscando otro gesto que movilice a Londres a la mesa de negociación, el canciller afirmó que de producirse negociaciones directas con el Reino Unido, el tema de Malvinas iba a ser retirado de la AGNU, pues ésta insta a las dos naciones a negociar. Además, el ministro aclaró que el presidente Menem buscó siempre la manera de avanzar en el acercamiento con el Reino Unido resguardando el tema de la soberanía, mediante el *“paraguas de soberanía”*, que protege los reclamos de ambos países<sup>42</sup>.

---

0,43% del total de exportaciones argentinas y 0,23% del total de las importaciones. (Cisneros et al, 2000, Tomo XII)

<sup>40</sup> “Moderado beneplácito de Londres por levantamiento de restricciones”, Clarín, Buenos Aires, 3 de agosto de 1989, p.13

<sup>41</sup> “Agradecimiento del canciller británico”, Clarín, Buenos Aires, 7 de agosto de 1989, p.11

<sup>42</sup> “Cavallo: Los vestigios de la guerra deben desaparecer”, Clarín, Buenos Aires, 5 de agosto de 1989, p.9

Ya para esta altura surgieron rumores en la prensa británica acerca de una inminente reunión entre ambos países. Un cable de la agencia *Reuters* fechado en Londres y reproducido por el diario *The Times* decía que la primera ministra británica Margaret Thatcher, a la luz de las declaraciones de Menem de “*dejar de lado*” la soberanía temporariamente, habría dado instrucciones al Foreign Office de aceptar la propuesta del Presidente argentino. *The Times* afirmó que el encargado del contacto sería el representante británico permanente ante la ONU, el embajador Crispin Tickell, quien se reuniría con su par argentino, el embajador Marcelo Delpech. Un día después de conocido el cable de *Reuters*, tanto el gobierno argentino como el británico desmintieron las versiones periodísticas. Por el lado británico, el *Foreign Office* negó la versión de que Thatcher haya dado su visto bueno para la reanudación de conversaciones con Buenos Aires, aunque reconoció la existencia de contactos informales entre ambos países<sup>43</sup>.

El canciller Cavallo, por su parte, expresó que de darse un proceso de negociaciones los resultados de las mismas se darían a conocer a su debido tiempo, tratando de mantener las reservas que requiera la situación. El canciller también admitió que Estados Unidos ayudó en el intercambio de propuestas de ambos países entre sí sobre temas de pesca y de medidas de precaución para evitar el conflicto en el Atlántico Sur<sup>44</sup>.

Los rumores sobre la realización de una reunión a nivel bilateral cobraron más trascendencia cuando surgió la información que un enviado especial del gobierno argentino coordinaría, junto con el embajador Jorge Vázquez, los contactos informales que se estaban manteniendo en Nueva York entre diplomáticos argentinos y británicos con el fin de esbozar una agenda para un encuentro “*al más alto nivel*”<sup>45</sup>. Según la información que manejaba la prensa, sir Tickell, embajador británico ante la ONU, estaría a la cabeza de la delegación británica, mientras que la cabeza de la delegación argentina sería el embajador Lucio García del Solar, acompañado por el embajador Vázquez. Ambos diplomáticos, se reunirían en la ciudad de Nueva York<sup>46</sup>. El diario británico *The Times* había anticipado estos contactos el lunes 14 de agosto, en su editorial titulada “*Menemstroika*”. Allí el diario inglés aseguraba que:

---

<sup>43</sup> “Desmienten versiones sobre reanudación de conversaciones”, Clarín, Buenos Aires, 7 de agosto de 1989, p.12

<sup>44</sup> Ídem

<sup>45</sup> “ONU. Inminente contacto con el embajador británico”, Clarín, Buenos Aires, 15 de agosto de 1989, p.11

<sup>46</sup> “Preparan reunión del más alto nivel”, Clarín, Buenos Aires, 16 de agosto de 1989, p.2

*“...el mejor augurio para las “conversaciones sobre conversaciones” que se realizarán en Nueva York esta semana, es que un mejoramiento de las relaciones con Gran Bretaña es un objetivo consistente con las metas domésticas del señor Menem”<sup>47</sup>.*

Por su parte, el diario *The Financial Times* también se refirió a las probables conversaciones directas entre argentinos y británicos, además de elogiar la política exterior desplegada por el gobierno argentino:

*“...contrariamente a lo que indicó durante su campaña proselitista, Menem ha dado muestras de un notable e inesperado grado de pragmatismo desde su asunción al poder. La concesión que hizo que Gran Bretaña entrara en conversaciones directas - aunque preliminares- fue la aceptación por parte de la Argentina de colocar bajo una suerte de ‘paraguas’ el tema de la disputa de la soberanía. (...) existen más beneficios comerciales inmediatos para ambos: Gran Bretaña desea restaurar los lazos aéreos entre ambos países, en tanto que la Argentina desea un mejor recibimiento internacional para sus esfuerzos de reestructuración de su economía. (...) Domingo Cavallo, el nuevo canciller argentino, parece haber inyectado una imperiosa cuota de realismo a la política exterior argentina”. (...) La creencia de que las islas forman tanta parte del territorio nacional como la Patagonia se halla incrustada en la conciencia nacional. Debajo de la superficie a veces, pero siempre presente. En este sentido, el señor Menem -que es un populista por naturaleza- comprende esto último y su loable rechazo a explotar este sentimiento, por ahora, no quiere decir que no lo hará en el futuro”<sup>48</sup>.*

Finalmente los rumores en torno a un encuentro de primer nivel hicieron realidad cuando se confirmaron y los contactos indirectos mantenidos por ambos gobiernos desde el 8 de julio dieron sus frutos. Los días 16 al 18 de agosto de 1989 se llevaron adelante en Nueva York, las primeras reuniones formales entre diplomáticos argentinos y británicos desde el fracaso de Berna en 1984.

En estas rondas de “conversaciones para comenzar a conversar” estuvieron presentes el Representante Especial por la Argentina, el Embajador Lucio García del Solar y Sir Crispin Tickell, Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas. Ambos representantes estuvieron acompañados, respectivamente, por el embajador argentino ante la ONU, Jorge Vázquez y por el primer secretario de la misión británica ante ese organismo, Stewart Eldon.

---

<sup>47</sup> Ídem

<sup>48</sup> “La óptica británica”, Clarín, Buenos Aires, 16 de agosto de 1989, p.2



Al concluir los encuentros, las partes dieron a conocer un Comunicado de prensa, en donde dejaron constancia que la reunión había tenido por objeto considerar *“la fecha, agenda y condiciones de una próxima reunión sustantiva entre representantes de ambos Gobiernos.”* El Comunicado consignaba que se había acordado realizar la próxima reunión en Madrid, los días 17 y 18 de octubre de ese mismo año. Uno de los puntos más trascendentes del comunicado es el que mencionaba la futura utilización de la fórmula del paraguas de la soberanía en la reunión a realizarse en Madrid:

*“...se acordó que, cuando resulte necesario, las discusiones se realizarán bajo los términos de una fórmula que proteja la posición de cada parte con relación a la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.”*

Respecto a la declaración del cese formal de hostilidades, el ejecutivo manifestó que enunciaría tal proclama a cambio de que Londres levante la zona de exclusión militar. Al respecto, el canciller Cavallo sostuvo lo siguiente:

*“Nosotros por el momento no estamos dispuestos a adoptar medidas unilaterales, pero sí estamos dispuestos a incluir el cese de hostilidades, si paralelamente, hay decisiones de la misma naturaleza, por el lado británico”<sup>49</sup>.*

En el Comunicado conjunto, las partes negociantes dejaron constancia de cuales iban a ser los puntos a tratar por ambas delegaciones cuando se reuniesen en la capital española. La agenda estipulada para Madrid incluía, además de las relaciones diplomáticas y consulares, el tratamiento de: (a) medidas para fomentar la confianza y evitar incidentes en la esfera militar; (b) relaciones comerciales y financieras; (c) comunicaciones aéreas y marítimas; (d) conservación de la pesca y futura cooperación sobre pesquerías; (e) contactos entre las Islas Malvinas y el territorio continental; (f) relaciones culturales, científicas y deportivas; (g) otros asuntos bilaterales<sup>50</sup>.

La reunión celebrada en Nueva York dio comienzo a una nueva etapa en las relaciones entre la Argentina y el Reino Unido, que posibilitó a las partes una instancia de

---

<sup>49</sup> “Iniciaron la Argentina y Gran Bretaña una ronda de negociaciones en EE.UU.”, Clarín, Buenos Aires, 17 de agosto de 1989

<sup>50</sup> “Reservas sobre los derechos soberanos”, Clarín, Buenos Aires, 19 de agosto de 1989, p.2

diálogo directo que había quedado trunca en la reunión de Berna en 1984. (Russell y Corigliano 1989: 284)

Una semana después de Nueva York, el gobierno llevó a cabo otro gesto de buena voluntad hacia Londres, cuando Cavallo confirmó oficialmente que el gobierno argentino no presentaría el tema de soberanía de las islas Malvinas en la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

*“...no corresponde hacerlo ante la posibilidad concreta de negociaciones en octubre. (...) Sería irrelevante hacer la presentación en este momento en el que se recorrió todo un camino para llegar un acuerdo entre los dos países, dejando por supuesto el tema de la soberanía protegido bajo un paraguas”<sup>51</sup>.*

Tal como estaba previsto en el acuerdo de Nueva York, el 31 de agosto los gobiernos de Argentina y Reino Unido reanudaron de manera formal y oficialmente los contactos directos a través de respectivas reuniones en Buenos Aires y Londres, calificadas por las cancillerías de ambos países como “*protocolares*”. En Buenos Aires, el embajador Matías Ordoñez, sostuvo una reunión en con el consejero británico Alan Charles Hunt, en el Palacio San Martín. Además de Ordoñez y Hunt, participaron también de la reunión el embajador de suiza, Karl Fritzchi, y el director general de Malvinas e Islas del Atlántico Sur de la Cancillería, José María Otegui. Ordoñez declaró luego, en una conferencia de prensa realizada para comentar los resultados del encuentro, que en la reunión no se tocó el tema de las Malvinas, sino que solo se abocaron a la concertación de la modalidad de los siguientes contactos entre ambas naciones. Al mismo tiempo, en Londres, el representante argentino Santos Goñi fue presentado en el Ministerio de Relaciones Exteriores británico, ante el subsecretario para las Américas Robin Fearn. Este encuentro, en donde participó también el embajador del Brasil, Celso de Souza y Silva, tuvo el mismo tenor que el realizado en Buenos Aires, es decir no se trató cuestiones de gran importancia sino sólo protocolares<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> “El gobierno no presentará el tema Malvinas en la ONU”, Clarín, Buenos Aires, 26 de agosto de 1989, p.3

<sup>52</sup> “Nuevos contactos argentinos-británicos”, Clarín, Buenos Aires, 1 de septiembre de 1989, pp.8-9

### 4.3 Encuentro en la ONU

Como sucede cada año desde su fundación, en septiembre se celebró el inicio del 44<sup>a</sup> periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En su discurso ante la Asamblea, Menem afirmó que la Argentina iba a restablecer las relaciones diplomáticas con Reino Unido antes del fin de ese año<sup>53</sup>. Sin embargo, luego el canciller británico, John Major, se encargó de desestimar el optimismo del presidente argentino cuando sostuvo que el Reino Unido no tenía ninguna prisa en reanudar las relaciones diplomáticas con Argentina.

*“Lo que queremos asegurar es que el progreso que hagamos sea un progreso firme, un progreso sólido, de manera que no tenemos grandes ambiciones de avanzar demasiado rápidamente” sostuvo Major<sup>54</sup>.*

El marco de la Asamblea facilitó también la realización de un breve encuentro diplomático entre Cavallo y Major. Este encuentro de cancilleres fue el primero desde la guerra de Malvinas, en 1982, tuvo una duración de 25 minutos y, según palabras Cavallo, el mismo fue “muy satisfactorio” y “muy útil” como antecedente a las reuniones que se iban a celebrar en Madrid. Según el canciller argentino, la reunión estuvo dedicada a:

*“...hablar sobre nuestros respectivos países y sobre la importancia de la relaciones entre América latina y Europa”. Dedicamos algunos minutos a la cuestión de la cooperación entre Europa y América latina y coincidimos en que la búsqueda de la normalización de nuestras relaciones bilaterales ayudara a que sean más fructíferas las relaciones entre ambas regiones”<sup>55</sup>*

La Asamblea también dio lugar a un encuentro entre el presidente Menem y el presidente estadounidense, George Bush. Entre los temas tratados por ambos mandatarios, surgió el de las negociaciones llevadas adelante entre argentinos y británicos, a lo que Bush

---

<sup>53</sup> “Menem: Argentina restablecerá relaciones con Gran Bretaña antes del fin de año”, Clarín, Buenos Aires, 26 de septiembre de 1989, p.3

<sup>54</sup> “Major: Gran Bretaña no tiene prisa en reanudar las relaciones con Argentina”, Clarín, Buenos Aires, 27 de septiembre de 1989, p.4

<sup>55</sup> “Dialogó Cavallo con el canciller de Gran Bretaña en Naciones Unidas”, Clarín, Buenos Aires, 28 de septiembre de 1989, pp.10-11

expresó su satisfacción al ver que “*dos amigos*” de los Estados Unidos estaban embarcados en un diálogo directo<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> “Encuentro entre Bush y Menem”, Clarín, Buenos Aires, 28 de septiembre de 1989, p.9

## **CAPITULO IV: El restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con el Reino Unido**

### **1. Primera Declaración de Madrid: el restablecimiento de relaciones consulares**

Como lo habían estipulado las partes en la reunión de Nueva York, los jefes de ambas delegaciones diplomáticas se reunieron el 16 de octubre en Madrid para convenir la mecánica de los encuentros a realizarse entre los días 17 y 19 de octubre. Al igual que en el encuentro de Nueva York, la delegaciones de Argentina y del Reino Unido estuvieron presididas por Lucio García del Solar y Sir Crispin Tickell respectivamente. El representante argentino estuvo acompañado por: José María Otegui, director general de Malvinas e Islas del atlántico Sur de la Cancillería, Aldo Dadone, asesor de Domingo Cavallo, Horacio Basabe, consejero legal y Jorge Vázquez, embajador argentino en la ONU. Por su parte, acompañaron a Tickell, Adrian Beamish, subsecretario para las Américas del Foreign Office, David Anderson, consejero legal y John Dew, asesor de la división *Falklands*. Luego de delinear con el presidente Menem la estrategia a seguir en Madrid, el canciller dictó instrucciones secretas a la delegación argentina: los objetivos de mínima se redujeron a mantener viva la negociación y la protección de la soberanía por medio del paraguas. La delegación argentina llegó a Madrid con un espíritu de marcada moderación, diferente a lo que ocurrió en Nueva York. En la previa, Cavallo sostuvo que no tenía “*grandes expectativas*” en torno a las reuniones en la capital española aunque procuraba una normalización de las relaciones entre ambos países “*lo más rápido y completo posible*”. Aun persistía en la diplomacia argentina el estigma del fracaso de la reunión de Berna, donde sólo la palabra soberanía tuvo la suficiente fuerza para hacer fracasar toda la negociación. (Russell y Corigliano 1989)

Después de dos días de intensas negociaciones, los representantes argentinos y británicos dieron a conocer la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989, que dejó constancia de los compromisos contraídos entre las partes<sup>57</sup>.

La declaración abre con la fórmula del “*paraguas*”, la cual se expresa en estos términos:

---

<sup>57</sup> En los anexos de este trabajo se presenta la Declaración en forma completa

*“Ambos gobiernos acordaron que:*

*“i) nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como:*

*(a) un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes; (b) un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;*

*(c) un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;*

*(ii) ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.”*

A continuación, la declaración dice que ambos gobiernos tomaron nota de que todas las hostilidades entre ellos habían cesado y que se comprometen a no efectuar reclamaciones contra el otro, ni contra los ciudadanos del otro, en relación con las pérdidas o daños ocasionados por las hostilidades y por cualquier otra acción en y alrededor de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur con anterioridad a 1989.

Luego se establece que ambas delegaciones acordaron el restablecimiento de las relaciones consulares a nivel de Consulado General e intercambiaron puntos de vista y propuesta sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar. Como resultado de estos intercambios, las partes acordaron establecer un grupo de trabajo para considerar dichos puntos de vista y propuestas e informar a sus respectivos gobiernos con la finalidad de continuar con el tratamiento del tema en la próxima reunión.

La delegación británica, por su parte, anunció que en una fecha a determinar su Gobierno eliminaría el requisito del acuerdo previo para que los buques mercantes pudieran entrar en la zona de protección y haría coincidir los límites de la zona de protección con los de la zona de conservación. Asimismo, se acordó levantar todas las restricciones y las prácticas restrictivas subsistentes impuestas desde 1982, el gobierno británico, por su parte, convino en facilitar el restablecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea. Las partes acordaron que una misión comercial británica visitaría la Argentina del 27 de noviembre al 1° de diciembre de 1989.

Ambas delegaciones acordaron también la reanudación de las comunicaciones aéreas y marítimas entre los dos países; el establecimiento de un grupo de trabajo en materia de pesca para efectuar propuestas sobre intercambio de informaciones, medidas de cooperación y de conservación; considerar contactos entre las Islas Malvinas y el territorio continental; desarrollar las relaciones culturales, científicas y deportivas existentes; comunicar ambos el texto de la Declaración a las Naciones Unidas, el Reino Unido a la Comisión de la Comunidad Europea y la Argentina a la Organización de Estados Americanos. Por último, ambas delegaciones acordaron celebrar la próxima reunión sustantiva en Madrid el 14 y 15 de febrero de 1990.

### **1.1. Principales puntos de la Declaración**

El primer punto que se destaca de la Declaración es la cláusula del “*paraguas*”. La fórmula ideada por primera vez en épocas de Alfonsín representó todo un avance en las negociaciones ya que la misma no sólo preservaba los derechos de ambas partes, sino que además protegía las negociaciones. De acuerdo con Cavallo, la inclusión de la cláusula significó un paso importante, un salto cualitativo con respecto a la situación anterior porque, por primera vez desde 1982, el Reino Unido aceptó explícitamente la existencia de una disputa jurídica por la posesión soberana de esos territorios. (Bologna, 1994)

Luego de las negociaciones, García del Solar se refirió al “*paraguas*” de la siguiente manera:

*“Porque existe una disputa de soberanía es que existe el paraguas. Y el Reino Unido no está negando ese punto. Si dudasen que existiesen reclamos argentinos, el paraguas no tendría sentido. En cambio, esta es una fórmula que convierte la negociación en activa y dinámica”*<sup>58</sup>.

Para el principal negociador argentino, fue una decisión correctamente pragmática normalizar las relaciones con el Reino Unido y poner entre paréntesis por un tiempo el reclamo de la soberanía. Para García del Solar “*era urgente reconectar a la Argentina con un país clave de la comunidad internacional e importante socio comercial*”. (García del Solar, 2000: 53) Ahora bien, el diplomático argentino también reconoce que luego de afirmada la reconciliación hubiese correspondido que el gobierno de Menem volviera

---

<sup>58</sup> “Londres no niega la disputa de soberanía”, Clarín, Buenos Aires, 22 de octubre de 1989, pp.8-9

ejercer presión ante el *Foreign Office* para, de esta manera, reanudar las discusiones acerca de la soberanía. (García del Solar, 2000)

Castillo, por su parte, afirma que la fórmula del paraguas resalta que hay reclamos opuestos instalados en el entendimiento entre Argentina y el Reino Unido y su incorporación puso en evidencia que ambas partes reconocían la existencia de la controversia de soberanía. El paraguas como prueba del diferendo se convierte, de esta manera, en un escudo protector de la soberanía argentina en la cuestión Malvinas y del reclamo argentino. (Castillo, 2010) Al igual que Castillo, para Bologna, la inclusión de la fórmula del paraguas implicó el reconocimiento por parte de Londres de una disputa de soberanía sobre las islas Malvinas. (Bologna, 1994)

Biangardi, por su parte, reconoce que la inclusión del paraguas era tal vez la única forma que existía para reanudar la relación bilateral. Para este autor, el verdadero sentido del “*paraguas*” era que los instrumentos que se firmaran en Madrid no afectaran los reclamos de soberanía de ninguna de las partes. Biangardi afirma que el gobierno de Menem tenía la ilusión que una vez implementada la cooperación económica argentino-británica, aún en las áreas en disputa en el Atlántico Sur, esto llevaría a facilitar un acuerdo sobre la soberanía de las islas. Sin embargo, Biangardi sostiene que el gobierno de Menem luego vació de contenido la esencia de estos acuerdos cuando, en la gestión del canciller Guido Di Tella, priorizó la cooperación económica y aceptó la intención de la diplomacia británica de ir postergando la discusión de la soberanía sobre las islas Malvinas. (Biangardi, 2012)

En cuanto a las relaciones diplomáticas, en este punto existió una diferencia de tiempos entre ambas diplomacias. Durante las conversaciones de Nueva York, la Argentina quiso arribar a un acuerdo lo más pronto posible que garantizara el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas. Sin embargo los negociadores argentinos se encontraron con una diplomacia británica que prefería ir “*paso a paso*” para evitar sorpresas. El gobierno de Thatcher había aprendido esto de su experiencia con Teherán, cuando el Reino Unido restableció relaciones plenas con Irán. Al poco tiempo del restablecimiento de relaciones entre ambas naciones estalló el asunto de “*Los Versos Satánicos*” y los vínculos entre



ambas naciones se vieron afectados nuevamente<sup>59</sup>. De este modo, en Madrid los británicos solo aceptaron reanudar las relaciones a nivel consular y la normalización total de los vínculos diplomáticos quedó pendiente para el encuentro de febrero de 1990. El restablecimiento de relaciones consulares permitía que ambos países se relacionaran directamente entre si y no por intermedio de las potencias protectoras.

En la Declaración, ambos gobierno anunciaron que las hostilidades entre ellos habían cesado. Esta fórmula fue una concesión británica que permitió que la Argentina no tuviese que declarar unilateralmente el fin de una guerra que nunca declaró formalmente. Una de las razones por las que siempre hubo resistencia en dar ese paso fue para no dar lugar a reclamaciones por pérdidas ocasionadas durante la guerra.

En lo que respecta a la zona de conservación pesquera, la decisión británica de reducir la misma y hacerla coincidir con la zona de protección militar, permitió a la Argentina ejercer el control de una zona de superposición de jurisdicciones con el Reino Unido de 4000 kilómetros cuadrados<sup>60</sup>. Esta zona, en forma de medialuna, estaba libre del control de ambos países y en ella pescaban indiscriminadamente alrededor de 400 buques de diferentes nacionalidades. (Bologna, 1994) Asimismo, ambas partes quedaron en volver a tratar la cuestión, a partir de la información del grupo de trabajo creado para la cuestión.

Fue en el terreno militar donde Reino Unido negó las más mínimas concesiones en esta primera reunión de Madrid. La Argentina habría ofrecido durante las negociaciones levantar la vigilancia sobre las empresas británicas y el cese de hostilidades a cambio de la eliminación de la zona de protección militar establecida por el Reino Unido. Para el caso de la zona de exclusión militar, Londres eliminó el requisito de pedir permiso para el ingreso de los buques mercantes, los cuales ahora podían navegar por la zona de exclusión. Sin embargo, al igual que lo ocurrido con zona de conservación, la zona de exclusión militar continuó existiendo. Durante la conferencia de prensa, Tickell sostuvo que esta zona debía servir para proteger la seguridad de los isleños. En cuanto a la zona de exclusión

---

<sup>59</sup> En febrero de 1989, el líder religioso iraní Ayatolá Jomeini emitió una *fatwa* en donde condenó a muerte por blasfemia al autor británico, nacido en la India, Salman Rushdie por haber representado a Mahoma como un hombre de negocios en su novela "Los Versos Satánicos".

<sup>60</sup> Para Lerena lo que parecía una reducción del área pesquera de 50 millas no era tal. Según este autor especialista en temas pesqueros y funcionario de Menem por un breve periodo de tiempo, cuando los británicos en 1986 tomaron la determinación de ampliar la zona de 150 a 200 millas marinas, esta ampliación solo operó hacia el norte, este y sudeste de Malvinas; la zona oeste, nunca estuvo bajo control inglés. (Lerena, 2009:266)

pesquera, el diplomático británico sostuvo que es una cuestión del gobierno de las *Falklands*, como si esta se tratara de una entidad independiente del Reino Unido. Tickell también dejó en claro que los pequeros argentinos no podrían entrar a operar en las 150 millas de conservación.

A la permanencia de la zona de exclusión, se sumó la negativa de Londres de desmilitarizar las islas, o reducir sus contingentes militares, pese al fin del cese de hostilidades. Al igual que en el caso de la pesca, las partes acordaron establecer un grupo de trabajo para que este se encargara de proponer medidas de confianza para evitar incidentes en el terreno militar y sobre esta base el asunto militar volverá a ser estudiado en la próxima reunión de Madrid.

El canciller Domingo Cavallo sostuvo que el mantenimiento de la zona de exclusión por parte de Reino Unido era tomado por el gobierno argentino como una señal de desconfianza de aquel país. Para el gobierno argentino, el mantenimiento de dicha zona era justificable en tiempos de guerra y en los períodos inmediatamente posteriores a ella, pero a esta altura ya no tenía sentido, dado que las experiencias de 1982 no se iba a volver a repetir al estar consolidado el proceso democrático argentino<sup>61</sup>.

El levantamiento de sanciones económicas era uno de los puntos que más interesaba concretar al gobierno de Margaret Thatcher. La Argentina acordó levantar las auditorías a las empresas británicas y prometió que no discriminaría, en las licitaciones públicas ni en las privatizaciones, a las empresas británicas. Asimismo Buenos Aires garantizó a estas la posibilidad de hacer giros de remesas al exterior. Los británicos por su parte, convinieron en facilitar el establecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la CEE, siendo este uno de los objetivos principales perseguido por el gobierno de Menem.

Otro de los puntos que les interesaban a los británicos era el de las comunicaciones aéreas y terrestres. Por medio del acuerdo, las comunicaciones entre ambos países fueron reestablecidas, salvo una excepción, las comunicaciones entre el continente argentino y las islas. Este tema quedó pendiente para futuras negociaciones.

Por último, las partes acordaron que la declaración será considerada como un papel oficial de la AGNU. El embajador argentino en la ONU, Jorge Vázquez, participó activamente de las conversaciones en Madrid y fue quien anotó la cuestión en la agenda de

---

<sup>61</sup> “Malvinas y las señales de desconfianza”, Clarín, Buenos Aires, 27 de octubre de 1989, p.6

la Asamblea General. Asimismo ambos gobiernos invocaron la Carta de la Naciones Unidas para solucionar las controversias exclusivamente por medios pacíficos, con la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza. (Kirchbaum, 1989)

Terminadas las negociaciones, el Presidente Menem remarcó el “*gran campo de acción*” que se abría, para el comercio internacional, la reanudación de los vínculos comerciales, aéreos y marítimos con Reino Unido. El presidente también hizo mención a lo favorable que resultaba al gobierno argentino la coincidencia de los límites de control militar con los de protección pesquera.

El canciller británico John Major, por su parte, manifestó su satisfacción por los acuerdos alcanzados pero advirtió que “*todavía tenemos mucho que hacer para restaurar las relaciones diplomáticas plenas entre los dos países.*” Major reivindicó la legítima soberanía de las islas Malvinas para el Reino Unido y reiteró que “*no es ese un tema que hayamos estado discutiendo con los argentinos*” Para calmar los signos de alarma de las autoridades isleñas, Major aseguró que Londres reafirmó su “*compromiso con las Malvinas y lo seguiremos haciendo en el futuro.*” Para Gerge Foulkes, líder de la oposición laborista, la reunión de Madrid produjo “*un avance espectacular, esta vez puedo felicitar a nuestro gobierno por un progreso de este nivel.*”<sup>62</sup>

El presidente Bush, por su parte, felicitó a ambos gobiernos y elogió la política exterior del gobierno argentino<sup>63</sup>. Unos días después, Menem y Bush coincidieron en la cumbre de mandatarios y jefes de gobiernos democráticos de América, reunidos en Costa Rica. Allí el presidente argentino agradeció al presidente estadounidense la colaboración de la Casa Blanca para que la Argentina normalizara sus relaciones con el Reino Unido<sup>64</sup>.

## **1.2. Consecuencias económicas de la primera Declaración de Madrid**

Luego de la reunión de Madrid se produjeron algunos hechos importantes en las renovadas relaciones entre ambos países. Por un lado, en lo que al aspecto económico se refiere, tal cual estaba previsto en la Declaración Conjunta, el 27 de octubre el gobierno argentino eliminó una comisión creada en 1982 para controlar el funcionamiento de

---

<sup>62</sup> “El canciller británico dice que todavía falta mucho”, Clarín, Buenos Aires, 21 de octubre de 1989, p.4

<sup>63</sup> “Bush elogió la política exterior de Menem”, Clarín, Buenos Aires, 23 de octubre de 1989, p.6

<sup>64</sup> “Encuentro entre Bush y Menem”, Clarín, Buenos Aires, 29 de octubre de 1989, p.5

alrededor de 90 empresas de procedencia británica que operaban en el país y derogó la ley 22.591 (sancionada y promulgada por el ex presidente de facto Fortunato Galtieri) que hacía a la indisponibilidad de los bienes de los súbditos del Reino Unido<sup>65</sup>. Como existía un importante interés británico por invertir en la Argentina, que por aquel entonces estaba en plan de privatizar las grandes empresas estatales, tanto el canciller Cavallo como el ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi garantizaron a los británicos que sus empresas, sin distinción, podían participar en las privatizaciones que tenía planeado llevar a cabo el gobierno argentino<sup>66</sup>. En este contexto, el sábado 25 de noviembre llegó a Buenos Aires, tal cual habían acordado las partes en Madrid, la misión comercial británica, presidida por Bernard Montgomery, hijo del general Montgomery. Según Montgomery, la misión comercial tenía el propósito de *“restablecer relaciones de negocios que antes de la guerra proveían a empresas británicas el segundo de los mercados más lucrativos de América Latina”*. Para el banquero William Harding, presidente del Lloyds Bank y también integrante de la misión empresarial, su interés y el de sus colegas era invertir en las empresas estatales. Las áreas de inversiones más atractivas para los empresarios británicos eran el petróleo, los medios de comunicación, los grandes hoteles, las obras portuarias y la agroindustria. Tanto Harding como Montgomery coincidieron en celebrar:

*“...por la nueva situación económica por la que atraviesa la Argentina, a la que se suma el levantamiento de las restricciones con Gran Bretaña interrumpidas tras la guerra de Malvinas”*<sup>67</sup>.

Por otro lado, como habían acordado, ambos países designaron sus cónsules por primera vez desde 1982. El 7 de noviembre Argentina designó a Santos Goñi como Cónsul General argentino, mientras que Londres hizo lo mismo con Alan Hunt<sup>68</sup>. Ambos asumieron sus funciones el 21 de diciembre, cuando recibieron sus respectivas acreditaciones<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> “El gobierno deroga la ley de indisponibilidad de los bienes británicos” Clarín, Buenos Aires, 28 de octubre de 1989, p.4

<sup>66</sup> “Permitirán a las empresas británicas participar en las privatizaciones”, Clarín, Buenos Aires, 23 de octubre de 1989, p.7

<sup>67</sup> “Misión comercial británica de visita en Argentina”, Clarín, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1989, p.6

<sup>68</sup> “Cónsul en Londres”, Clarín, Buenos Aires, 8 de noviembre de 1989, p.4

<sup>69</sup> “Asume el nuevo cónsul argentino en Londres”, Clarín, Buenos Aires, 22 de diciembre de 1989, p.10

Otro de los hechos que debemos destacar es el anuncio del gobierno británico de ampliar a partir del 1 de enero de 1990 de tres a doce millas las aguas territoriales en torno a las islas Malvinas, que Londres consideraba como propias. El anuncio no fue sorpresivo, como así tampoco el rechazo por parte de la cancillería argentina. Al concluir la lectura de la Declaración Conjunta, los presidentes de ambas delegaciones hicieron sendas declaraciones particulares sobre el mar territorial. El embajador británico, Tickell advirtió que su Gobierno extendería el mar territorial de tres a doce millas y lo mismo anunció el embajador argentino. Cuando fue consultado García del Solar sobre la posibilidad de que esto transformara al Reino Unido en Estado ribereño de la Argentina, el presidente de la delegación argentina sostuvo:

*“Nosotros fuimos informados aquí de que este anuncio se iba a formular a fin de año. Pienso que es lógico que lo hayan hecho ahora. Desde su punto de vista, habrán considerado que es mejor extender su mar territorial de 3 a 12 millas. Nosotros, es obvio, no aceptamos la idea de que sea un Estado ribereño”<sup>70</sup>.*

De esta manera, el gobierno argentino replicó la decisión de Londres enviando al congreso un proyecto de ley que afirmaba la posición de Argentina referida a sus reclamos sobre el mar territorial continental de 12 millas. Como bien dan cuenta Russell y Corigliano al respecto, las dos decisiones unilaterales fundadas en “*derechos soberanos*” sobre las mismas áreas volvió a introducir el problema de la soberanía y mostró las incompatibilidades que existían entre las partes. (Russell y Corigliano 1989)

## **2. Segunda Declaración de Madrid: el restablecimiento de relaciones diplomáticas**

Los primeros días de febrero de 1990, el canciller Cavallo visitó Madrid, donde se reunió con el canciller español, Fernando Fernández Ordoñez, para hablar sobre la posibilidad de un tratado marco de cooperación con la CEE. Consultado sobre el restablecimiento de relaciones bilaterales, Cavallo sostuvo que la Argentina esperaba en la segunda reunión de Madrid que Reino Unido levantase la zona de exclusión como un gesto de confianza entre los dos países. Antes de partir de España, el ministro reiteró que

---

<sup>70</sup> Reportaje a Lucio García del Solar: “Londres no niega la disputa de soberanía”, Clarín, Buenos Aires, 22 de octubre de 1989, pp. 8-9

esperaba que en las próximas reuniones se produjese el levantamiento de la zona de exclusión, a la que calificó de anacrónica e injustificable, dado el grado de confianza al que se había llegado. A la vez, Cavallo afirmó que: *“el restablecimiento de las relaciones diplomáticas es importante, pero no es un objetivo en sí mismo”*<sup>71</sup>.

Según lo acordado en octubre, los días 14 y 15 de febrero de 1990 se llevó a cabo el segundo encuentro en Madrid de alto nivel entre argentinos y británicos. Ambas delegaciones estuvieron presididas por los mismos representantes que habían estado en la capital española en octubre. Una vez finalizada las reuniones se dio a conocer la Declaración Conjunta del 15 de febrero de 1990, con los puntos acordados, estableciendo en primer lugar que a esa reunión y a sus resultados se aplicaba la fórmula del paraguas de la soberanía (punto 2).

En Madrid las partes acordaron finalmente restablecer las relaciones diplomáticas (punto 3); además la delegación británica anunció la decisión de su Gobierno dejar sin efecto la Zona de Protección (punto 4); ambos Gobiernos aprobaron el Informe Final del *“Grupo de Trabajo argentino-británico sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar”* y decidieron establecer un *“Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas”* sobre los movimientos de las unidades de sus Fuerzas Armadas en áreas del Atlántico sudoccidental, a fin de fortalecer la confianza mutua, y un *“Sistema de Comunicación Directa”* entre las Islas Malvinas y el territorio continental (Anexo I de la Declaración Conjunta); se acordó un conjunto de reglas de comportamiento recíproco para las fuerzas navales y aéreas que operen en proximidad (Anexo II de la Declaración Conjunta); se acordó un procedimiento para casos de emergencia y para las tareas de búsqueda y salvamento (Anexo III de la Declaración Conjunta); se estableció un sistema de intercambio de información sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea (Anexo IV de la Declaración Conjunta); se acordó rever las medidas dentro de un año de su entrada en vigor, en forma bilateral (punto 5)<sup>72</sup>

En el punto referido a la pesca, se consideró el informe del *“Grupo de Trabajo argentino- británico sobre pesca,”* y se acordó intercambiar la información disponible sobre las operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y

---

<sup>71</sup> “Cavallo viaja a Madrid”. Clarín, Buenos Aires, 5 de febrero de 1990, p.4

<sup>72</sup> Estos puntos serán tratados con más detalle en el próximo capítulo

esfuerzo de pesca y los análisis del estado de los stocks de las especies de altura más significativas en el área marítima del Océano Atlántico comprendida entre los paralelos de 45° y 61° de latitud sur en forma bilateral<sup>73</sup>.

Asimismo, se decidió establecer un Grupo de Trabajo sobre Asuntos del Atlántico Sur,, considerar a futuro en forma bilateral los contactos entre las Islas y el continente, realizar con los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja una visita de los familiares directos de los argentinos sepultados en el cementerio de las Islas, se acordó examinar por la vía diplomática la factibilidad y conveniencia de un Acuerdo General de Cooperación, comenzar la negociación de un Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones<sup>74</sup>, negociar la supresión del visado, aumentar los esfuerzos para proteger el medio ambiente, inclusive en las instituciones internacionales, cooperación en el control del narcotráfico, interesarse en los procesos de integración en curso en Europa y América Latina , y comunicar la Declaración Conjunta a los organismos internacionales de la misma manera que se había hecho con la anterior.

## **2.1 Apertura de embajadas y acuerdo con la CEE**

Finalmente, el 26 de febrero las embajadas de ambos países reabrieron sus puertas, siendo Mario Cámpora elegido embajador por la Argentina y Humphrey Maud por el Reino Unido. De esta manera, se alcanzaba el primer objetivo de política exterior propuesto por Menem cuando llegó al poder en julio de 1989. El restablecimiento de relaciones

---

<sup>73</sup> Los días 18 al 20 de diciembre de 1989 se llevaron a cabo las reuniones del grupo de pesca en París. Allí, ambas delegaciones acordaron estudiar una única zona limitada al norte por el paralelo 45°S (Península Valdez) y hasta los 60° (La Antártida). Para Lerena, el hecho de que ya no se discutiría la zona ocupada por los británicos, sino también sobre el resto del mar argentino, beneficiaba solo al Reino Unido ya que esto serviría para proveer de información biológica a los británicos sobre los recursos migratorios que desde la ZEE Argentina llegan anualmente a la zona de exclusión de Malvinas. (Lerena, 2009)

<sup>74</sup>Claramente, los puntos 11 y 12 fueron hechos a medida de las pretensiones de Reino Unido, cuyos capitales se aprestaban a desembarcar en la Argentina para aprovechar el proceso privatizador que estaba encarando el presidente Menem. Londres tenía mucho más que proteger en la Argentina que a la inversa. En cumplimiento con lo convenido en los mencionados puntos, el 11 de diciembre de 1990 la Argentina y el Reino Unido celebraron un Convenio para la Promoción y la Protección de Inversiones. Dicho acuerdo fue ratificado casi dos años después por el Congreso de la Nación, el 15 de julio de 1992 (ley 24184). Por este Convenio la Argentina garantizaba la intangibilidad de todos los bienes y capitales británicos radicados o a radicarse en el país, recibiendo a cambio, el mismo ofrecimiento de bilateralidad económica establecido en las normas del tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1825. Para Biangardi, las posibilidades para la Argentina de aprovechar la bilateralidad económica ofrecida por el Convenio suscrito con Londres en 1990: “...*eran idénticas a las de navegar los ríos interiores del Imperio Británico en 1825, cuando las Provincias Unidas del Río de la Plata carecían de flota mercante y aún de guerra*”. (Biangardi, 2012)

diplomáticas entre ambas naciones dio vía libre para que la Argentina pudiese concretar otro de los objetivos que el gobierno de Menem se había propuesto: firmar un acuerdo de cooperación con la CEE. Esto, finalmente, sucedió el 2 de abril de 1990, cuando el ministro Cavallo firmó en Luxemburgo un acuerdo de cooperación con la CEE. Este acuerdo restauraba las relaciones luego de ocho años y permitía a la Argentina negociar acuerdos sobre desarrollo industrial, agroindustrial, agropecuario, minero, pesquero, en el área de transporte, las comunicaciones, la salud, la educación, el turismo y otros servicios. También facilitaba el desarrollo de *joint ventures* con el objetivo de diversificar las exportaciones argentinas y lograr la incorporación de nuevas tecnologías<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> “Firman un acuerdo de cooperación la CEE y Argentina”, Clarín, Buenos Aires, 3 de marzo de 1990, p.6



## **CAPITULO V: La Cuestión Malvinas y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido: el rol de las Fuerzas Armadas**

En este capítulo abordaremos la cuestión militar en los gobiernos de Alfonsín y Menem. El objetivo es poder entender cuáles fueron las causas que explican el rechazo de los militares a la política desplegada por el presidente radical e indagar acerca de la política militar desarrollada por el presidente Menem al inicio de su mandato, ya que creemos, allí se encuentra las claves para entender el apoyo de los uniformados a la política exterior del nuevo presidente hacia el Reino Unido.

### **1. El gobierno de Alfonsín y la cuestión militar**

Apenas asumió la presidencia, Alfonsín cumplió su promesa electoral e impulsó el juicio a los integrantes de la Junta Militar por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el Proceso militar (1976-1983). El juicio comenzó el 22 de abril de 1985 y finalizó el 9 de diciembre de 1985. Ese día, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal dio a conocer su fallo. Por unanimidad, los jueces sentenciaron a los ex comandantes Jorge Rafael Videla y Emilio Eduardo Massera a cadena perpetua; a Orlando Ramón Agosti a 4 años y medio de prisión; a Roberto Viola a 17 años de prisión, y a Armando Lambruschini a 8 años de prisión; absolviendo de culpa y cargo a Rubens Graffigna, Leopoldo Fortunato Galtieri, Jorge Anaya y Basilio Lami Dozo. (Cisneros et al, 2000, Tomo XIV)

El fallo de la Cámara ordenaba, en el punto 30, continuar los juicios contra las jerarquías menores "con responsabilidad operativa" en los actos de represión y violación de los derechos humanos<sup>76</sup>. Esta disposición, junto con la reforma del código militar (ley 23.049), sancionada por el Congreso en 1984, generaron una enorme incertidumbre en el gobierno de Alfonsín<sup>77</sup>. El nuevo código reformado no distinguía entre quienes dieron las órdenes, quienes las obedecieron y quienes se excedieron, lo que generaría masivas citaciones de militares ante los tribunales civiles. Dada la situación, el presidente y su

---

<sup>76</sup> Ver el punto 30 del fallo en: <http://www.derechos.org/nizkor/arg/causa13/fallo.html>. Consultado el 6 de enero del 2015

<sup>77</sup> "Alfonsín creyó que podría transformar la Argentina", Pagina 12, Buenos Aires, 2 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-134527-2009-11-02.html>. Consultado el 4 de junio de 2015

ministro de Defensa, José Horacio Jaunarena, comenzaron a temer que la extensión en el tiempo y la cantidad de casos a ser juzgados terminara provocando un alzamiento militar contra el gobierno. Para evitar esto, Alfonsín decidió impulsar el proyecto de ley de Punto Final al enjuiciamiento de los militares. Con este proyecto, el gobierno radical buscaba promover la aceleración de los juicios, el agrupamiento de las causas y la acusación de los subordinados sólo cuando éstos hubieran tenido capacidad decisoria o hubieran incurrido en la ejecución de hechos aberrantes.

El proyecto del ejecutivo fue aprobado, no sin dificultades, por ambas Cámaras del Congreso y el 24 de diciembre de 1986 el gobierno promulgó la ley de Punto Final (Ley 23.492), que establecía que las causas contra personas presuntamente involucradas en violaciones a los Derechos Humanos durante debían caducar el 22 de febrero de 1987. Sin embargo el efecto de la ley sería contrario al esperado. El Poder Judicial, que no deseaba detener el juzgamiento de los cuadros, aceleró las causas pendientes para impedir los efectos de la nueva ley antes de que expirara el plazo de 60 días fijado para su entrada en vigencia. En este proceso de aceleramiento de los juicios, la oficialidad media responsabilizó a todos los superiores de los crímenes cometidos por la Fuerzas Armadas durante la etapa del Proceso militar, siendo los oficiales que combatieron en la guerra de Malvinas quienes tuvieron el mayor protagonismo durante esta etapa. Estos acusaron a los *"militares de escritorio"* de traicionarlos y enviarlos a la justicia a responder por actos que, según ellos, habían realizado cumpliendo órdenes de sus superiores. De esta manera, lejos de aquietar las aguas como el gobierno radical esperaba, la ley de Punto Final generó una fuerte división dentro del Ejército, entre los generales y la oficialidad media.

El estado de tensión llegó a su punto más álgido en la Semana Santa de 1987 cuando un grupo de oficiales de rango medio, denominados *"carapintadas"* se alzaron contra el gobierno radical. Tres fueron en total los levantamientos *"carapintadas"* durante el gobierno de Alfonsín: Campo de Mayo (abril 1987), Monte Caseros (enero 1988) y Villa Martelli (diciembre 1988). Los dos primeros fueron liderados por el teniente coronel Aldo Rico, mientras que el último fue comandado por el coronel Mohamed Alí Seineldín, ambos ex combatientes de Malvinas. El objetivo de los insurrectos no era llevar a cabo un golpe de Estado contra Alfonsín, sino desactivar los innumerables procesos judiciales contra los militares. Si bien las insurrecciones perpetradas por los *"carapintadas"* no llegaron a

amenazar la continuidad del régimen democrático, debilitaron fuertemente al gobierno radical, viéndose éste sometido a constantes negociaciones que le hicieron retroceder frente a las Fuerzas Armadas. Inmediatamente después del levantamiento carapintada el gobierno promulgó la Ley 23.521 denominada “*obediencia debida*” que establecía la no imputabilidad de delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y policiales, en tanto hayan actuado por obediencia debida a sus superiores<sup>78</sup>.

### **1.1. El asunto de las naváreas**

Londres veía con desconfianza la situación que estaba atravesando el gobierno argentino. A los británicos les preocupaba el resentimiento de los uniformados, puesto que los “*carapintadas*” eran veteranos de la guerra de Malvinas y militares ultranacionalistas. El gobierno de Thatcher incluso llegó a elaborar planes de contingencia para responder a posibles escenarios como un nuevo golpe y el reemplazo del gobierno radical por un gobierno menos moderado o la posibilidad de una acción no autorizada llevada a cabo por elementos de la línea dura de las Fuerzas Armadas contra las Islas Malvinas. (Cisneros et al, 2000, Tomo XII)

Un caso que demostró a Londres el problema que enfrentaba el gobierno argentino para poder subordinar a los uniformados fue el asuntos de las naváreas, radioavisos y los boletines de largo alcance emitidos por la Armada argentina y que comprendían las costas uruguayas, argentinas y el sector antártico<sup>79</sup>. Según convenios con la Organización Marítima Internacional y la Organización de Aviación Civil Internacional, la Argentina es el país coordinador de la seguridad del tráfico marítimo aéreo para la totalidad el Atlántico sur. De este modo, el propósito de los radioavisos de las naváreas es proporcionar a los buques información precisa para que estos puedan transitar de forma segura.

Los británicos denunciaban que los argentinos usaban los radioavisos para molestar a los buques y aeronaves que operaban desde y hacia las islas Malvinas. La queja británica era cierta, pues efectivamente, la Armada argentina proporcionaba información falsa, e incluso amenazas de agresión, a las naves británicas. (Cardoso et al, 2012)

---

<sup>78</sup> El 21 de agosto de 2003, el Congreso de la Nación, con el impulso político del presidente Néstor Kirchner, declaró “nulas” las leyes de “punto final” y “obediencia debida”, lo que permitió a la justicia reabrir las causas por delitos de lesa humanidad.

<sup>79</sup> De acuerdo con el manual de la Organización Hidrográfica Internacional, las naváreas son zona geográfica marítima establecida con objeto de coordinar la transmisión de radioavisos náuticos.

Cuando el Departamento de Estado tuvo conocimiento de esto, informó al canciller Caputo acerca de los inconvenientes que estaban generando el mal uso de los radioavisos por parte de la Armada. Caputo inmediatamente intentó conseguir que la Armada cesara la emisión de esos mensajes pero el jefe del Estado Mayor de la Armada, el almirante Ramón Arosa, ignoró sistemáticamente la petición del canciller. Luego fue el presidente Alfonsín, quien como Comandante en Jefe, ordenó la suspensión de los radioavisos de naváreas, sin embargo tampoco fue obedecido. La negativa de la Armada de acatar la orden de Alfonsín confirmó las sospechas de Londres: el presidente Argentino no ejercía el control pleno sobre sus Fuerzas Armadas. (Cardoso et al, 2012)

## **2. Menem y la cuestión militar**

Cuando Menem llegó al poder, este sabía que para ejecutar su plan de gobierno, además de requerir el respaldo del establishment económico argentino y de los organismos financieros internacionales, iba a necesitar también el apoyo político de las Fuerzas Armadas. De este modo, una de las primeras tareas que debía encarar su gobierno era la solución del problema militar. Para cuando el presidente asumió, había un total de 460 miembros de las Fuerzas afectados por procesos judiciales, o por sanciones disciplinarias: 7 condenas y 18 procesamientos vinculados con la *“lucha contra la subversión”*; 3 condenas referidas a Malvinas y 92 procesos y 340 sanciones disciplinarias relacionados con los levantamientos *“carapintadas”* sucedidos hasta el momento. Para hacer frente a la compleja realidad de la cuestión militar, Menem estableció un dialogo ambiguo con los líderes *“carapintadas”*, generándoles expectativas de que si era presidente los indultaría, lo que hizo que tanto Seineldín, como Rico, apoyaran la candidatura del gobernador de la Rioja<sup>80</sup>. (Fair, 2011)

Cuando la prensa preguntaba al candidato peronista respecto al tema militar, Menem sostenía que si llegaba a la Casa Rosada *“no habrá indulto ni amnistía para las*

---

<sup>80</sup> “El Ejército argentino volvió a imponer su ley” y “La intentona condiciona la campaña presidencial”, La Vanguardia, Barcelona 6 de diciembre de 1988, p.9. Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1988/12/06/pagina-9/33047211/pdf.html>. Consultado el 3 de junio de 2015

*Fuerzas Armadas*”<sup>81</sup>. Sin embargo, poco a poco fue dejando de lado esta negativa para sugerir la posibilidad de que su gobierno aplicaría la amnistía y el perdón:

*“Mi idea tiende fundamentalmente a poner paz en el seno de la comunidad argentina, porque necesitamos cerrar heridas y cicatrizar definitivamente un pasado que no le hace bien al país” (Fair, 2011). “Yo no puedo ver encerrados ni siquiera a los pájaros”<sup>82</sup>”*

El día de su asunción, Menem afirmó que su gobierno convocaría a “*la reconciliación nacional*”. ‘*Ha llegado la hora de que cada argentino tienda la mano a su hermano*’, subrayó el flamante presidente<sup>83</sup>. Cuando fue consultado acerca de su idea de reconciliación, el presidente Menem sostuvo:

*“Vamos a tomar todas las medidas que sean necesarias en el campo de la ley, en el marco de la Constitución y leyes que se han dictado para hacer realidad eso que yo expresé en mi mensaje”<sup>84</sup>”*

Para tratar la cuestión militar, Menem designó al frente del Ministerio de Defensa a Ítalo Luder. Este histórico dirigente peronista, que era bien visto por el antiperonismo, por considerársele un ultramoderado, poseía estrechas relaciones con las Fuerzas Armadas. En 1975, Luder fue presidente provisorio en reemplazo por enfermedad de la presidenta Isabel Martínez, y durante esos días que estuvo al frente de la primera magistratura, firmó los polémicos decretos (2270/75 y 2272/75) que crearon el Consejo de Seguridad Interior, compuesto por el Presidente y los jefes militares, y que extendieron a todo el territorio del país la autorización a las Fuerzas Armadas para “*aniquilar a la subversión*”, represión iniciada en 1975, en Tucumán, con el “*Operativo Independencia*”.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> “Carlos Saúl Menem, un peronista clásico que enarbola como bandera la unidad nacional”, La Vanguardia, Barcelona 7 de mayo de 1989, p.18 disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1989/05/07/pagina-18/33070556/pdf.html> Consultado el 3 de junio de 2015

<sup>82</sup> “Menem prepara un indulto para los militares procesados”, ABC, Madrid, 30 de junio de 1989, p.39. Disponible en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1989/06/30/039.html>. Consultado el 3 de junio de 2015.

<sup>83</sup> “Menem dará “una vuelta de página” al tema militar”, La Vanguardia, Barcelona 9 de julio de 1989, p.12

<sup>84</sup> “Apelaré a todos los recursos legales para lograr la pacificación, afirmó Carlos Menem”, Clarín, Buenos Aires, 10 de julio de 1989, p.18

<sup>85</sup> “Despiden a Ítalo Luder en Pilar”, Clarín, Buenos Aires, 26 mayo 2008. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2008/05/26/um/m-01680366.htm>. Consultado el 3 de junio de 2015. “Murió el dirigente justicialista y ex presidente Ítalo Luder”, La Nación, Buenos Aires, 26 mayo 2008. Disponible en

Sin embargo, como Luder no tenía relaciones con los “carapintadas”, Menem designó como secretario de Defensa al senador Humberto Romero<sup>86</sup>, a quien en esos tiempos se le adjudicaban simpatías por los militares insubordinados<sup>87</sup>. El nuevo ministro insistió en la necesidad de un “*sinceramiento*” de la política militar, lo que algunos interpretaron como la intención del gobierno justicialista de otorgar el perdón a gran parte de los militares enjuiciados por las violaciones a los derechos humanos.<sup>88</sup>

En cuanto a la designación de los nuevos mandos militares, Menem se inclinó por el general Isidro Bonifacio Cáceres, como nuevo jefe del Estado Mayor del Ejército argentino<sup>89</sup>. En la fuerza aérea, Menem nombró al veterano de la guerra de Malvinas, el brigadier mayor José Juliá, y en la marina al contraalmirante Jorge Ferrer. De los tres jefes, toda la atención estaba puesta sobre Cáceres, ya que éste debía afrontar la tarea más difícil: unificar las diferentes líneas dentro del ejército y cerrar el conflicto pendiente con las rebeliones de los carapintadas<sup>90</sup>.

---

<http://www.lanacion.com.ar/1015757-murio-el-dirigente-justicialista-y-ex-presidente-italo-luder>. Consultado el 3 de junio de 2015

86 Luego de unas semanas de haber asumido, Romero renunció a su cargo por tener fuertes diferencias con Luder. Sin embargo, en enero de 1990, aquel volvería al ministerio de Defensa, esta vez como ministro, cuando la interna entre Luder y el Jefe del Estado Mayor del Ejército, Isidro Cáceres, terminó con la renuncia del primero. (Fair, 2011).

87 “Menem aleja a los peronistas del Gobierno”, La Vanguardia, Barcelona 12 de junio de 1989, p.11. Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1989/06/12/pagina-11/33065301/pdf.html>. Consultado el 3 de junio de 2015. “La rebelión del 3 de diciembre, el secreto peor guardado”, Clarín, Buenos Aires, 3 de diciembre del 2000. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2000/12/03/s-237204.htm>. Consultado el 3 de junio de 2015.

88 Cuando Luder fue candidato a presidente en 1983, se mostró a favor de la “*autoamnistía*” que se habían otorgado los militares antes de entregar el gobierno. La Nación, ídem.

89 Si bien durante el Proceso estuvo alejado de las funciones de acción directa, Cáceres defendió y justificó los métodos utilizados contra la lucha armada durante esos años. En cambio, fue un gran crítico de la conducción militar de la guerra de las Malvinas y sus testimonios tuvieron valor para la condena que luego fue impuesta sobre el general Leopoldo Galtieri, el brigadier Basilio Lami Dozo y el almirante Jorge Anaya, miembros de la III Junta Militar, que fueron condenados a 12 años de prisión por su responsabilidad en la guerra de Malvinas. Durante esos días nació una cierta amistad entre Cáceres y Seineldín, pero pronto esa sintonía entre ambos se quebró cuando el coronel produjo las sublevaciones contra el Gobierno de Alfonsín. Cáceres murió sorpresivamente en marzo de 1990, producto de una aneurisma. Su reemplazo fue el general Martín Félix Bonnet, quien se propuso “*continuar con el rumbo trazado subrayando (...) la total subordinación de la Fuerza al poder político*” (Fair, 2011; “Menem pasa a retiro a los líderes de los “carapintadas”: Rico y Seineldín”, La Vanguardia, Barcelona 12 de julio de 1989, p.10. Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1989/07/12/pagina-10/33067316/pdf.html>. Consultado el 3 de junio de 2015).

90 “Nuevo jefe de Estado Mayor en Argentina con la misión de unificar el Ejército”, El País, Madrid, 12 de julio de 1989. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1989/07/12/internacional/616197607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1989/07/12/internacional/616197607_850215.html). Consultado el 3 de junio de 2015

Justamente, días después de su nombramiento, Cáceres solicitó públicamente al presidente que ponga fin a los juicios y la prisión a los comandantes del Proceso y sugirió que:

*“...la amnistía o el indulto podrían ser los instrumentos para restañar los espíritus y que el Ejército sea bien mirado por su pueblo<sup>91</sup>”.*

Al pedido del Jefe del Ejército se sumaron los otros jefes de las fuerzas. El nuevo titular de la Marina, contralmirante Ferrer, hizo votos por *“la definitiva reconciliación nacional, el cierre de viejas heridas y la unión definitiva de todo el pueblo argentino”*, mientras que el comandante de Aviación, José Julia, reclamó *“pautas claras y explícitas de hacia dónde vamos, para qué, finalmente podamos lograr la pacificación y la unión nacional<sup>92</sup>”*

Finalmente, el 7 de octubre de 1989 Menem, por medio de un decreto, indultó a 216 oficiales y suboficiales y 64 civiles procesados por las rebeliones de Semana Santa, Monte Caseros y Villa Martelli, incluidos los cabecillas de esos movimientos, el coronel Mohamed Alí Seineldín y el teniente coronel Aldo Rico<sup>93</sup>. Un año después, Menem firmó un segundo indulto presidencial que benefició a las Juntas militares del Proceso y a los jefes Montoneros. Asimismo, el presidente incluyó también en su amnistía a 60 guerrilleros del Movimiento Todos por la Patria (MTP) que habían protagonizado el intento de copamiento del Cuartel de La Tablada en enero de 1988 (Fair, 2011).

Novaro sostiene que Menem tuvo una férrea voluntad de resolver la cuestión militar, para incorporar a los militares como partícipes subordinados de dos estrategias fundamentales de gobierno, las reformas estructurales y la redefinición de la política exterior. Según este autor, Menem concibió una estrategia de pacificación que supuso cerrar definitivamente la revisión del pasado y los juicios, como paso para asegurarse una

---

<sup>91</sup> “El jefe del ejército argentino pide a Menem que interrumpa los juicios por la guerra sucia”, ABC, Madrid, 17 de julio de 1989, p.21. Disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1989/07/17/021.html>. Consultado el 3 de junio de 2015. “”, “El jefe del Estado Mayor argentino pide públicamente una amnistía militar”, La Vanguardia, Barcelona 17 de julio de 1989, p.10. Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1989/07/17/pagina-10/33079006/pdf.html>. Consultado el 3 de junio de 2015.

<sup>92</sup> La Vanguardia, ídem

<sup>93</sup> El general Cáceres acordó con el ministro de Defensa que la inclusión de los carapintadas en el decreto de indulto no iba a ser un obstáculo para que luego el Estado Mayor aplicara las sanciones disciplinarias que considerara pertinentes sobre estos. De esta manera, mientras el Poder Ejecutivo aparecía sancionando una medida que parecía no atacar al sector carapintada, simultáneamente dio su aval para que el Estado Mayor del Ejército hiciera uso de los recursos institucionales que poseía para neutralizar la influencia de los carapintadas y reafirmar así su capacidad de mando en la fuerza. (Acuña y Smulovitz, 2007)

obediencia firme de los militares en vista a dos objetivos importantes: la integración al mundo unipolar que resultara de la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento del bloque soviético, y la adecuación del aparato estatal a una nueva etapa de expansión capitalista. (Novaro, 2008)

### **3. Las Fuerzas Armadas frente a las negociaciones con el Reino Unido**

El día de la asunción del presidente Menem, el secretario de Estado adjunto para Asuntos Latinoamericanos, Bernard Aronson, que había asistido a la ceremonia como parte de la delegación estadounidense, entregó al flamante gobierno un nuevo *non paper* de Londres, cuyo contenido el canciller Cavallo definió como durísimo.

*“Cuando lo leímos dijimos: vamos a tener que esperar dos años que gane el laborismo para empezar a hablar. Nos pedían muestras inequívocas de que no iba a haber ninguna hostilidad. Nos pedían el cese formal de hostilidades. Lo único que admitían discutir era cómo evitar incidentes y cambiar información sobre la pesca”.*  
(Cardoso et al, 2012: 574)

De acuerdo con el ministro de exteriores, en este nuevo *non paper* los británicos volvían a insistir en el reclamo de suspensión de las naváreas, modalidad que nadie en el nuevo gobierno conocía. En su primera entrevista con el secretario de Estado James Baker, Cavallo fue notificado que la gestión que estaba llevando a cabo Washington ante el gobierno de Margaret Thatcher estaba limitada por el desconocimiento de la actitud que asumirían los uniformados durante un gobierno peronista. Asimismo, Baker insistió a Cavallo que era necesario despejar el tema de las naváreas. El canciller confesó su perplejidad frente al tema. (Cardoso et al, 2012)

Una vez al tanto el gobierno de la situación, Luder y Cavallo informaron al presidente sobre el asunto de las naváreas. El presidente se puso inmediatamente en contacto con el contraalmirante Ferrer, a quien le ordenó que la Armada dejara de emitir las falsas advertencias a los buques británicos<sup>94</sup>. El 20 de julio, Buenos Aires informó a Londres, vía Brasilia, que la Armada había acatado la orden presidencial. Asimismo, se implementaron nuevas regulaciones, en reemplazo de las aplicadas en 1982, entre las cuales se establecieron un sistema de consultas concentrado en la Cancillería antes de adoptar

---

<sup>94</sup> Entrevista a Cavallo del autor



acciones contra barcos extranjeros en la zona de conflicto. (Kirschbaum, 1989: 10) Finalmente, el 11 de agosto, la Armada modificó sus normas operativas en el Atlántico Sur y sus unidades automáticamente dejaron de considerar hostiles a los buques británicos. (Cardoso et al, 2012)

Si bien el cese formal de las hostilidades aún no había sido declarado por el gobierno argentino, el problema de las naváreas había sido solucionado. Según el canciller Cavallo:

*“Lo que el presidente Menem logró fue una señal que controlaba las Fuerzas Armadas. La orden de concluir con procedimientos de guerra se cumplió rápidamente (...) Ese control de la situación militar fue decisivo para que los británicos tuvieran conciencia que se había producido un cambio” (Bologna, 1992:97)*

Cinco días después de la modificación de las normas operativas por parte de la Armada, los representantes de ambos países se encontraron en una mesa de negociación en Nueva York.

### **3.1. Primera Declaración de Madrid: la distensión militar**

Los negociadores argentinos concurren a Madrid contando con el apoyo explícito de los jefes de las fuerzas a las negociaciones con el Reino Unido en torno a las islas Malvinas. El jefe de Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, el brigadier José Juliá, por ejemplo, aseguró públicamente que la gestión diplomática del presidente Menem hacia el Reino Unido contaba con su aprobación<sup>95</sup>.

Desde el punto de vista militar de la Declaración Conjunta se desprende que en la primera reunión de Madrid las partes negociantes reafirmaron:

*“...su compromiso de respetar plenamente los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular: - La obligación de solucionar las controversias exclusivamente por medios pacíficos; y la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza. Los dos gobiernos tomaron nota de que todas las hostilidades entre ellos habían cesado.” (Punto tres de la Declaración Conjunta del 19 de Octubre de 1989)*

A su vez, las delegaciones intercambiaron puntos de vista y propuesta sobre:

---

<sup>95</sup> “Respaldo de Fuerza Aérea”, Clarín, Buenos Aires, 19 de agosto de 1989, p.6

*“...medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar. Como resultado de estos intercambios, acordaron establecer un grupo de trabajo para considerar dichos puntos de vista y propuestas e informar a sus respectivos gobiernos con la finalidad de continuar con el tratamiento del tema en la próxima reunión sustantiva. Mientras tanto, y con el propósito de fortalecer la confianza mutua, la delegación británica anunció las siguientes decisiones del gobierno británico:*

- Eliminar el actual requisito de acuerdo de previo para que los buques mercantes argentinos entren a la zona de protección;*
- Hacer coincidir los límites de la zona de protección con los de la zona de conservación.” (Punto seis de la Declaración Conjunta del 19 de Octubre de 1989)*

El primero de diciembre de 1989, de forma unilateral, la cancillería argentina comunicó el fin de las restricciones impuestas en 1982 para que aviones y buques civiles británicos puedan operar en estaciones aéreas, fluviales y marítimas, de la Argentina, incluso en tránsito desde y hacia las Malvinas<sup>96</sup>. Semanas después, Londres hizo lo suyo y levantó las restricciones en la zona de exclusión para que los buques mercantes puedan navegar por esa área, tal como se había acordado en las reuniones de octubre de 1989 en Madrid. La decisión fue enviada por escrito a la cancillería argentina por el gobierno de Londres el 29 de diciembre. El levantamiento se hizo efectivo el 1° de enero de 1990.

*“Esta medida unilateral británica implica que los buques civiles de pabellón argentino podrán ahora transitar sin probabilidad de incidentes por el espacio marítimo que circunda las islas Malvinas, incluyendo el área comprendida por la ilegítima zona de protección británica”. (Comunicado de la cancillería argentina.)<sup>97</sup>*

Es preciso recordar que en principio el límite establecido por el gobierno británico para esta zona era de 200 millas. Una vez terminado el conflicto, Londres la redujo a 150 millas y en 1986 hizo coincidir esa zona con la de Conservación y Administración Pesquera. (Bologna, 1994)

### **3.2. Grupo de trabajo sobre medidas de confianza en la esfera militar**

Como había sido acordado por los negociadores en Madrid, en diciembre de 1989 se reunió en Montevideo, Uruguay el Grupo de trabajo argentino-británico sobre medidas para

---

<sup>96</sup> “Liberan trabas a naves británicas”, Clarín, Buenos Aires, 3 de diciembre de 1989, p.3

<sup>97</sup> “Gran Bretaña levanta las restricciones en la zona de exclusión para buques mercantes”, Clarín, Buenos Aires, 4 de enero de 1990, p.6

crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar. Por Argentina participaron el embajador Matías Ordoñez, el jefe de gabinete del canciller, Guillermo González, el director general de las Islas Malvinas y Atlántico Sur, José María Otegui, el comodoro Ricardo Pezzana y el capitán de navío Horacio Reizer. Por el Reino Unido asistieron: David Tatham, jefe del Departamento de las islas Malvinas del Foreign Office y otros tres funcionarios entre los que se encontraba un militar<sup>98</sup>. En esta fase de las conversaciones no actuó un representante del Ejército, ya que se trabajó sobre métodos de exclusiva incumbencia aeronáutica y naval. Luego de tres sesiones de trabajo, los negociadores presentaron un escueto documento, denominado “*informe provisorio*”<sup>99</sup>.

De este modo, las partes acordaron en Montevideo el establecimiento de la ayuda mutua en caso de búsqueda y rescate de náufragos, la restauración de las condiciones para aumentar el margen de seguridad en torno a la navegación marítima y aérea y la adopción de medidas para evitar incidentes militares en la zona de conflicto. (Bologna, 1992)

A pesar del entendimiento arribado, la zona de exclusión militar en torno a las islas Malvinas que impedía el ingreso al área de unidades marítimas y aéreas argentinas, militares o civiles, se mantuvo. Las delegaciones dejaron pendiente este tema hasta febrero de 1990, cuando el grupo de trabajo bilateral debía reunirse nuevamente. La zona de exclusión y la complejidad que envolvía a la misma marcaron el límite de lo que era posible acordar en este primer intercambio de información. Los británicos escucharon las propuestas argentinas, pero consideraron que no estaban dadas aun las condiciones para desmontar la zona. En cambio, los delegados británicos propusieron como requisito solicitudes de

---

<sup>98</sup> “Malvinas: acordaron medidas de distensión Argentina y Gran Bretaña”, Clarín, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1989, p.14

<sup>99</sup> El informe elevado contenía los siguientes tres puntos: 1) Como fue acordado por la Argentina y el Reino Unido en la declaración conjunta dada en Madrid de fecha 19 de octubre de 1989, se reunió en Montevideo el 5 y el 6 de diciembre el grupo de trabajo argentino-británico sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar. El grupo de trabajo examinó propuestas de ambas partes y acordó medidas para la consideración de ambos gobiernos. Estas medidas están destinadas a aumentar la seguridad de la navegación marítima y aérea en el Atlántico Sur, especialmente en casos de emergencia, así como evitar accidentes.

2) Ambas delegaciones coincidieron en que las reuniones proporcionaron una buena oportunidad para progresar en este campo, teniendo en cuenta la necesidad de considerar otras medidas y de asegurar una cuidadosa preparación de la segunda reunión de Madrid, que se realizará el 14 y 15 de febrero de 1990. Se acordó que el grupo de trabajo se reúna nuevamente antes de entonces a fin de preparar el informe final para ambos gobiernos; la fecha y el lugar de la segunda reunión del grupo de trabajo serán anunciados en breve.

3) Las reuniones se realizaron en con espíritu cordial y constructivo y ambas delegaciones reafirmaron su deseo de impulsar el proceso de normalización de las relaciones argentino-británicas. Ambas delegaciones expresaron su gratitud al gobierno de la República Oriental del Uruguay por su hospitalidad. “El comunicado final” Clarín, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1989, p.14

autorización previa de tránsito, exigencia que los argentinos no accedieron ya que esto implicaba un reconocimiento factico de la ocupación británica en Malvinas. (Cardoso, 1989)

Tal cual lo habían pactado, una semana antes de la segunda reunión de alto nivel entre argentinos y británicos, las delegaciones volvieron a reunirse en Madrid. Luego de dos días de trabajo, el 9 de febrero las partes elevaron un único informe con recomendaciones a los dos gobiernos. A pesar del hermetismo, la elaboración de un único documento llevó a especular que las partes definitivamente habían logrado ponerse de acuerdo con el futuro de la zona de exclusión. A diferencia de la reunión de diciembre, en esta oportunidad las partes si creyeron conveniente desplegar el paraguas de la soberanía durante las negociaciones<sup>100</sup>.

### **3.3 Segunda Declaración Conjunta de Madrid: fin de la zona de exclusión**

El consenso acerca de las complejas cuestiones de seguridad en el Atlántico Sur, arribado luego de dos días de negociaciones, supuso que los diplomáticos de ambos países tuvieran por delante una amplia agenda para negociar en Madrid. Sobre esta base previa, los negociadores acordaron una serie de medidas sobre asuntos militares y de seguridad. Estas se encuentran distribuidas a lo largo de una serie de anexos incluidos en la Segunda Declaración de Madrid:

- I. Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas
- II. Medidas de Seguridad para Unidades Navales y Aéreas que operan en proximidad
- III. Búsqueda y Salvamento Marítimo y Aéreo (SAR)
- IV. Seguridad de la Navegación

A continuación, detallaremos los principales aspectos incluidos en el primer anexo.

*“Ambas partes acuerdan establecer un Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas sobre los movimientos de las unidades de sus Fuerzas Armadas en áreas del Atlántico Sudoccidental. Los objetivos de este sistema son aumentar la*

---

<sup>100</sup> “Gran Bretaña acepta la reducción de la zona de exclusión en las Malvinas”, Clarín, Buenos Aires, 10 de febrero de 1990, pp.2-3

*confianza entre la Argentina y el Reino Unido y contribuir a lograr una situación más normal en la región sin demoras innecesarias.”*

Este punto especifica que será establecido un sistema de comunicación directa entre las respectivas autoridades militares, bajo supervisión de ambas cancillerías, con el objetivo de asistir la posibilidad de incidentes y limitar sus consecuencias si ocurrieran, así como aumentar el conocimiento recíproco de las actividades militares en el Atlántico Sur. La Declaración precisa que las respectivas autoridades militares serán, por la parte argentina, el comandante del área naval austral, con asiento en Ushuaia, y el jefe de la IX Brigada Aérea, ubicada en Comodoro Rivadavia, en tanto que la autoridad inglesa era el comandante de las fuerzas británicas en las islas.

Otros de los puntos importantes de este anexo es el que está referido a la información recíproca sobre movimientos militares y al respecto indica que:

*“Las partes se proporcionarán recíprocamente, por la vía diplomática y con una anticipación mínima de 25 días, información por escrito acerca de:*

- A. Movimientos de fuerzas navales compuestas por cuatro o más buques;*
- B. Movimientos de fuerzas aéreas compuestas por cuatro o más aviones;*
- C. Ejercicios en que participen más de 1.000 hombres o en que se efectúen más de 20 salidas de aeronaves;*
- D. Ejercicios anfibios o aerotransportados en que participen más de 500 hombres o se efectúen más de 20 salidas de aeronaves.”*

El anexo precisa que:

*“...las áreas de aplicación de esta medida de aplicación de esta medida son para las fuerzas argentinas, dentro del área limitadas por las líneas que unen dentro del área limitada por las líneas que unen las siguientes coordenadas geográficas en el orden especificado: 46 S 63 O, 50 S 63 O, 50 S 64 O, 53 S 64 O, 53 S 63 O, 60 S 63 O, 60 S 20 O, 46 S 20 O, 46 S 63~ O. Para las Fuerzas Británicas: la zona ubicada al sur del paralelo 40 S, al oeste del meridiano 20 O y al norte del paralelo 60 S.”*

Luego, en otro de los puntos, se aclara que las partes:

*“...se notificarán recíprocamente – con una anticipación mínima de 48 horas – la identificación, el rumbo previsto y el propósito de los buques o de las aeronaves que prevean acercarse a menos de 50 millas náuticas por mar o de 70 millas náuticas por aire de las costas.*

*Cuando un movimiento específico de los contemplados en este punto vaya a ser efectuado por unidades de combate y causara dificultades políticas o militares al gobierno de la Argentina o al gobierno del Reino Unido, esta circunstancia será informada inmediatamente a la Parte que ha notificado y será necesario el acuerdo mutuo para llevarlo a cabo.”*

Si bien el esquema acordado en Madrid contó con el consenso explícito del gobierno argentino, el mismo fue aceptado a regañadientes por los negociadores argentinos. Estos consideraban que los británicos estaban disimulando su intención real de perpetuar algunas características de la zona de exclusión militar mientras se declaraban dispuestos a levantarla. Crispin Tickell, el principal negociador británico, sostuvo que *“la zona se abolía y no se reducía”*, sin embargo la realidad mostraba que quedaban vigentes 50 millas náuticas en las aguas y 70 en el espacio aéreo que mantenían restricciones a las operaciones de naves militares argentinas. Si bien el nuevo sistema imponía obligaciones recíprocas, que el Reino Unido debía cumplir también, era alternativa a la zona de exclusión, un acto unilateral británico mantenido a lo largo del tiempo por la fuerza y nunca reconocido por la Argentina, salvo como agresión<sup>101</sup>. (Cardoso, 1990)

Finalmente, las partes acordaron la concreción de visitas de los familiares de los soldados argentinos enterrados en el Cementerio de Darwin. Este era un reclamo que los familiares de los soldados caídos en combate venían haciendo desde la finalización de la guerra, pero la falta de relaciones entre ambas naciones impedía llevar adelante este deseo. Según la Declaración de febrero de 1990, estas visitas estarían inspiradas en razones humanitarias y se efectuaría bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuyos buenos oficios serían solicitados por ambos gobiernos<sup>102</sup>. (Bologna, 1994)

---

<sup>101</sup> Muchas de estas medidas de confianza luego fueron revisadas y progresivamente simplificadas a través de las Declaraciones Conjuntas del 25 de septiembre de 1991 y del 12 de julio de 1993 y del Comunicado Conjunto del 19 de julio de 1994.

<sup>102</sup> La visita de los familiares se concretó finalmente el 18 de marzo de 1991, cuando 375 argentinos se acercaron al cementerio de Darwin a visitar a sus familiares caídos en la guerra. (Bologna, 1994)

## **CAPITULO VI: Las negociaciones con el Reino Unido y el rol del Poder Legislativo**

Si bien la conducción de la política exterior es responsabilidad del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo posee funciones y competencias políticas dentro de las cuales tiene injerencia en el diseño y ejecución de la política exterior nacional. (Gómez y Sánchez, 2014)

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en este capítulo analizaremos cual fue el papel que tuvo el Congreso de la Nación durante las negociaciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo e indagaremos acerca de la naturaleza jurídica de las Declaraciones Conjuntas celebradas entre Argentina y el Reino Unido y de si estas debieron contar con la aprobación del Congreso para su puesta en vigor.

### **1. Oficialismo y oposición en el Congreso**

Para julio de 1989, tres principales fuerzas dominaban el Congreso: en la Cámara de Diputados, la UCR detentaba 114 bancas, el PJ 105 y la Unión del Centro Democrático (UCeDé) 14 bancas. Luego, como resultado de las elecciones legislativas de 1989, a partir del 10 de diciembre de 1989 el congreso quedó conformado de la siguiente forma: la UCR quedó con 93 bancas, el PJ con 122, más 6 aliados y la UCeDé, ya consolidada como tercera fuerza, con 18. Por su parte, en el Senado, la UCR detentaba 17 bancas mientras que el PJ poseía 22. Luego del 10 de diciembre, la UCR pasó a detentar 14 bancas, mientras que el PJ quedó con 21 escaños en la Cámara Alta<sup>103</sup>.

La decisión del presidente de retomar el dialogo con el Reino Unido contó con el apoyo de todo el peronismo y de sus aliados, aun a pesar de que Menem haya contradicho su propia plataforma electoral al manifestar su intención de congelar el reclamo de la soberanía de las islas Malvinas. En efecto, en su plataforma política de 1989 el FREJUPO proponía, con respecto a Malvinas:

*“...ejercer irrestrictamente los derechos soberanos en el espacio marítimo argentino, de acuerdo con las normas internacionales, así como proseguir las acciones que tienen por objetivo lograr la integración territorial de las Islas Malvinas, Georgias*

---

<sup>103</sup> Hasta las elecciones nacionales del 2001 los Senadores Nacionales eran elegidos de manera indirecta por medio de las Legislaturas Provinciales.

*del Sur y Sandwich del Sur. Deben profundizarse nuestras reivindicaciones en torno al cumplimiento de las resoluciones de las Naciones Unidas, que exhortan a Gran Bretaña a iniciar negociaciones directas, incluyendo en la agenda el tema de la soberanía”.*(Bologna, 1988)

Sin embargo, la popularidad del nuevo presidente hizo que la mayoría de los opositores peronistas de antaño a *“ser blando con los ingleses”* se alinearan sin problema alguno tras la nueva propuesta, y huelga decirlo, tras otras muchas que Menem hizo que no figuraban en el libreto peronista. (Russell y Corigliano, 1989)

En cuanto a la oposición, como vimos, esta estaba representada mayoritariamente por dos partidos la UCR y la UCeDé. Este último partido, sostenía en su plataforma partidaria que la cuestión Malvinas debía:

*“Ser resuelta por la vía de la negociación, que será seguramente larga y difícil, y no admite la introducción de factores irritantes para los aliados occidentales, como son los contratos de pesca suscriptos con la Unión Soviética y Bulgaria. Estos acuerdos, recientemente instrumentados, permiten a las flotas pesqueras soviéticas y búlgaras–dependientes de sus respectivas marinas de guerra- acceder al uso de bases en territorio continental argentino en el área estratégica particularmente sensible para las potencias con las que debemos contar para una mutua cooperación a fin de reanudar nuestro crecimiento económico. En consecuencia tales acuerdos deberán ser denunciados por ser contrarios a los intereses nacionales”.* (Bologna, 1988)

Este precepto de la UCeDé para el tema Malvinas se enmarcaba en los lineamientos generales de su política exterior:

*“...la “inserción en el grupo de naciones del primer mundo”, la “retirada gradual, sin estridencias pero persistente, del llamado movimiento No Alineados” y la conclusión de que en América Latina debe aceptarse que nada se logrará a espaldas o en contra de los Estados Unidos de América”.* (Bologna, 1988)

El alejamiento progresivo del gobierno de Menem de los postulados de política exterior expuestos en su plataforma partidaria, generó una inesperada convergencia de intereses con la UCeDé que hizo que desde este espacio político prácticamente no existieran críticas hacia la gestión diplomática desplegada por el presidente justicialista<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Para sorpresa de casi todos, y pese a advertir en la campaña proselitista que con Carlos Menem en la presidencia al país le esperaba el caos, Álvaro Alsogaray, fundador de la UCeDé, hizo muy buenas migas con el nuevo mandatario, de quien se convirtió en asesor y con quien colaboró estrechamente en los planes de privatizaciones y de reforma del Estado. (“A los 91 años murió Álvaro Alsogaray”, La Nación, Buenos Aires,



## 1.1. Consideraciones acerca de la oposición radical

Como veremos a continuación, en las discusiones que se suscitaron en torno a las negociaciones llevadas a cabo con el gobierno de Margaret Thatcher, los radicales cuestionaron a la diplomacia menemista el haber priorizado los aspectos económicos por sobre los relacionados con la soberanía de las islas Malvinas. Esta crítica, sin embargo, respondió más a la dinámica interna de la política que a un verdadero proyecto alternativo al desplegado por el Ejecutivo. Muchos años habían pasado ya del fracaso de la reunión de Berna y los dirigentes radicales que más se oponían tenían muy poco peso político. (Míguez: 2013) Cuando consultamos a Cavallo acerca de cómo fueron recibidos los acuerdos con Londres en el plano doméstico, el ex canciller sostuvo al respecto:

*“No recuerdo haber escuchado ninguna oposición dentro del oficialismo. La oposición tampoco dijo nada, porque las negociaciones se condujeron con la metodología que había diseñado el Gobierno del Dr. Alfonsín a través de la embajadora Susana Ruiz Cerruti y el Embajador Lucio García del Solar. Nosotros designamos precisamente a Lucio García del Solar como nuestro negociador y le pedimos que lo mantuviera informado al ex-canciller Caputo y al ex Presidente Raúl Alfonsín. Susana Ruiz Cerruti también participó en las negociaciones. Por eso la designamos embajadora en Suiza, país que representaba los interés británicos en Argentina.”<sup>105</sup>*

En esta respuesta de Cavallo, se puede ver como el gobierno de Menem encaró de forma pragmática el problema de Malvinas utilizando vías y figuras empleadas por el radicalismo. La diplomacia peronista mantuvo el canal de diálogo directo a través de los Estados protectores (Brasil en el caso de Argentina, Suiza en el de Reino Unido), el intercambio de los *non papers* a través del Departamento de Estado de los Estados Unidos y el “*paraguas de la soberanía*”. (Míguez: 2013)

Fue tal la continuidad de la política desplegada por la cancillería argentina que el propio García del Solar reconoció que las gestiones diplomáticas previas al restablecimiento de relaciones fueron fáciles “*por estar listo el texto del paraguas negociado por el gobierno anterior*” (García del Solar, 1997:77)

---

2 de abril del 2005. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/692635-a-los-91-anos-murio-alvaro-alsogaray>. Consultado el 3 de junio de 2015)

<sup>105</sup>Entrevista a Cavallo

A su vez, la designación de este diplomático como jefe de los negociadores argentinos, permitió al Ejecutivo acallar o bajar el nivel de objeciones proveniente del radicalismo. García del Solar era un experto en el tema Malvinas y el hombre más involucrado en las negociaciones secretas llevadas a cabo durante el gobierno de Alfonsín, pero además era un histórico miembro de la UCR. La designación de un radical al frente de las negociaciones iba a permitir al gobierno delinear una estrategia que pudiese neutralizar cualquier oposición radical dentro del Congreso. (Russell y Corigliano 1989, Míguez, 2013) Cavallo consideró que estos antecedentes no podían desaprovecharse y propuso al diplomático radical como negociador principal. Menem vio con buenos ojos esta propuesta, a pesar de las diferencias que existían al respecto dentro del mismo ejecutivo.

## **2. La discusión en el Congreso**

### **2.1. Inicio de las negociaciones y el fin de las restricciones económicas**

Cuando en julio de 1989 el gobierno tomó la decisión de poner fin a las restricciones para las operaciones de exportaciones de Argentina al Reino Unido, senadores del radicalismo impulsaron un proyecto de interpelación al canciller Cavallo para que este acuda a la cámara e informase acerca de la proyección de la política exterior argentina referente a la defensa de los derechos soberanos en las Islas Malvinas. El proyecto de resolución del senador mendocino Luis León, que fue suscripto por los demás miembros del bloque radical, explicaba que:

*“...a la situación creada por el colonialismo inglés debemos responder con total coherencia nacional en defensa de nuestra dignidad y de nuestra soberanía (...) que no debe fluctuar en función de cambios de gobierno o cambio de ministros”<sup>106</sup>.*

Por ello, los senadores radicales estimaban positivo que la Cancillería informase al Senado acerca de su *“actual orientación, los pasos que la impulsan y los argentinos que imponen nuevas medidas”* como las anunciadas y la *“nueva realidad”* que muestra la apertura comercial con el Reino Unido<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> “Piden interpelar al canciller Cavallo”, Clarín, Buenos Aires, 3 de agosto de 1989, p.12

<sup>107</sup> Ídem

Por su parte, el diputado nacional por la UCR, Federico Storani, calificó la decisión del gobierno de eliminar las restricciones comerciales con Londres como *“apresurada y unilateral”*. Storani, que presidía la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, elevó un pedido de convocatoria al canciller Cavallo para que *“explique los motivos por cuales se adoptó esta medida sin haberse consultado previamente al Parlamento”*. Asimismo, el diputado radical sostuvo que el Reino Unido se mostraba *“irreductible en discutir la soberanía argentina en las islas Malvinas”* y recordó que durante la gestión del presidente Alfonsín se impulsó un dialogo con Londres *“con agenda abierta, en la que se debía asegurar la inclusión del tema de la soberanía y Londres rechazó incluir ese tema en la reunión”<sup>108</sup>*. Storani era contrario a la idea de dejar bajo el paraguas el tema de la soberanía y consideraba la postura del gobierno hacia Londres resultaba más blanda que la que, según expresara el propio peronismo en su momento, había exhibido la diplomacia radical en Berna. (Russell y Corigliano, 1989)

El oficialismo, en cambio, manifestó su apoyo a la decisión de Menem, inmediatamente conocida la decisión del levantamiento de restricciones. El presidente del bloque de diputados nacionales del justicialismo, José Luis Manzano, garantizó al primer mandatario el apoyo del bloque oficialista en la cámara de diputados. Manzano incluso se presentó en la cancillería y le manifestó a Cavallo el respaldo del bloque a las gestiones que el ministro de exteriores estaba realizando. Además, el diputado oficialista prometió al canciller que se entrevistaría con representantes de los partidos ingleses para conversar con estos sobre la cuestión Malvinas en la próxima reunión mundial de parlamentarios a celebrarse en agosto en Londres<sup>109</sup>.

A diferencia de lo expuesto por los senadores radicales, para el senador Eduardo Menem el levantamiento de las restricciones comerciales con el Reino Unido iba a normalizar paulatinamente las relaciones entre ambos Estados y facilitar las conversaciones para que la Argentina recupere definitivamente el ejercicio de la soberanía sobre las islas Malvinas. El senador riojano afirmó que la importancia de la decisión tomada por el gobierno residía en el hecho de que:

---

<sup>108</sup> “Crítica Storani”, Clarín, Buenos Aires, 4 de agosto de 1989, p.10

<sup>109</sup> “Apoyo legislativo”, Clarín, Buenos Aires, 5 de agosto de 1989, p.9

*“...hasta ahora nosotros hemos venido chocando con inconvenientes en las relaciones comerciales, inclusive con otras naciones, con la Comunidad Económica Europea, que se iban a agravar con el tiempo debido a esta situación existente con Inglaterra<sup>110</sup>.”*

Menem subrayó además la dificultad que se planteaba el comercio entre ambas naciones *“triangulando las operaciones a través de terceros países”*, lo cual además de ser mucho más lento ocasionaba mayores gastos<sup>111</sup>.

Un grupo de diputados, Miguel Monserrat, de la Intransigencia Popular, José Ramos y Alberto Dalmau del PJ y Alberto Aramousi y Matilde Fernández de Quarracino de Humanismo y Liberación, elaboraron un proyecto de resolución en el cual requirieron la interpelación del canciller. Los diputados indagaron acerca de la reanudación de las relaciones comerciales y que el canciller explicara el alcance y significación de la figura del paraguas de la soberanía. Para los mencionados diputados, la medida de eliminar unilateralmente las restricciones comerciales implicaba el virtual cese de hostilidades sin que Londres haya manifestado ninguna disposición para aceptar el dialogo sobre todas las cuestiones pendientes<sup>112</sup>.

## **2.2. Contactos informales entre legisladores argentinos y británicos**

Tal cual estaba previsto, a fines de agosto, una delegación de legisladores encabezada por el senador Menem viajó al Reino Unido para asistir al acto por el centenario de la Unión Interparlamentaria. La delegación argentina estuvo integrada, además de Menem, por el titular de la Cámara de Diputados, el peronista Alberto Pierri, los legisladores radicales Federico Storani, Leopoldo Moreau y Daniel Ramos y el justicialista Rubén Marín. Los legisladores aprovecharon este viaje para mantener contactos informales con sus pares británicos por el tema Malvinas. La agenda incluyó un recibimiento por parte de la Reina Isabel de Inglaterra, una reunión con distinguidos académicos ingleses y una reunión privada con el presidente de la Cámara de los Lores, Michael Marshall<sup>113</sup>.

Luego, en una extensa conferencia de prensa realizada en Londres, el senador Eduardo Menem, en compañía del presidente de la Cámara de Diputados, Alberto Pierri,

---

<sup>110</sup> “Explica Menem”, Clarín, Buenos Aires, 4 de agosto de 1989, p.10

<sup>111</sup> Ídem

<sup>112</sup> “Quieren interpelar”, Clarín, Buenos Aires, 12 de agosto de 1989, p.11

<sup>113</sup> “Viajan legisladores”, Clarín, Buenos Aires, 1 de septiembre de 1989, p.8

contestó una serie de preguntas. Allí el senador sostuvo, respecto al cese de hostilidades, que por las características que tuvo el conflicto bélico de Malvinas, no sería necesario para la Argentina expresarlo, ya que no hubo una declaración de guerra formal y por lo tanto esta acabó cuando cesaron los actos bélicos. Lo expresado por el senador justicialista contradecía la actitud del Presidente Menem, quien sostenía que había que declarar formalmente el cese de hostilidades en el marco de gestos bilaterales, es decir, como contrapartida al gesto británico de un eventual levantamiento de la zona de exclusión alrededor de Malvinas<sup>114</sup>.

*“[La guerra de Malvinas]...fue un acontecimiento fáctico que no estuvo precedido por una declaración de guerra y, por lo tanto, concluyó en el mismo momento que finalizaron los enfrentamientos. (...) Desde mi punto de vista, no estamos en guerra y, por eso, es innecesario que mi país haga una formal declaración de cese de hostilidades”, sostuvo el senador<sup>115</sup>.*

Respecto a la eventual reanudación de relaciones bilaterales, Eduardo Menem dijo que:

*“...no debemos caer en apreciaciones apresuradas; es necesario moverse con gran cautela en este tema, porque antes hay que resolver muchos problemas pendientes desde el conflicto armado, como el levantamiento de la zona de exclusión, la reapertura de comunicaciones aéreas y marítimas y la desmilitarización de la zona”. Consultado sobre la reducción de las fuerzas británicas en el Atlántico Sur, el senador sostuvo que (...) si no hay posibilidad alguna de otra guerra, no veo la necesidad de mantener esa fuerza”<sup>116</sup>.*

Si bien durante la conferencia Menem aclaró que la Argentina estaba dispuesta a:

*“...encontrar solución a los distintos temas en conflicto con Gran Bretaña sin renunciar a lo irrenunciable: es decir, a su derecho de soberanía<sup>117</sup>”*

El senador riojano sostuvo también que:

---

<sup>114</sup> “Eduardo Menem no cree necesario declarar el cese de hostilidades”, Clarín, Buenos Aires, 6 de septiembre de 1989, p.4

<sup>115</sup> Ídem

<sup>116</sup> Ídem

<sup>117</sup> Ídem

*“...la actitud argentina de levantar las restricciones comerciales y de haber propuesto la fórmula del “paraguas” sobre la soberanía que permite amparar los derechos de ambos países y avanzar en otros temas, es un mecanismo acertado que ha posibilitado esto que hora estamos viendo<sup>118</sup>”.*

Acerca de la reunión mantenida con la delegación de legisladores británicos, Menem expresó que:

*“...se evaluaron las alternativas que se pueden dar en las conversaciones de Madrid, el mes próximo, ya se ha analizado la agenda (...) Ambas delegaciones estimamos que en esa agenda están condensados todos los puntos que son de interés y, para no avanzar sobre cuestiones que hacen al manejo de la política exterior de nuestros gobiernos, hemos decidido dar nuestro respaldo sin referirnos a ninguno en especial (...) Sin renunciar a sus legítimos derechos, la Argentina ha tendido la mano de la paz para que argentinos y británicos puedan sentarse bajo el paraguas protector de sus respectivas posiciones, para resolver sus divergencias con buena fe, inteligencia, paciencia y tesón<sup>119</sup>”.*

El senador Menem manifestó que los contactos que mantuvo como jefe de la delegación parlamentaria argentina en Londres sirvieron para crear un “*clima de confianza*” en esta nueva etapa de negociaciones que se abrirá con Gran Bretaña en Madrid el mes próximo<sup>120</sup>.

En la declaración conjunta suscripta por las delegaciones argentina y británica, los firmantes aconsejaron a sus respectivos gobiernos hacer lo necesario para que avancen hacia una pronta reanudación de las relaciones diplomáticas:

*“Los parlamentarios reconocieron con aprecio la propuesta del presidente Menem de proteger la cuestión de la soberanía bajo un “paraguas”, sin prejuzgar sobre ningún reclamo de las posiciones de sus respectivos países. (...) ambas delegaciones esperan que se realicen mayores progresos en las negociaciones oficiales obre la agenda acordada, que se realizarán en Madrid en octubre, y desean que estas negociaciones conduzcan hacia una pronta reanudación de las relaciones diplomáticas directas<sup>121</sup>”.*

---

<sup>118</sup> Ídem

<sup>119</sup> “Hay disposición, destaco Eduardo Menem desde Londres”, Clarín, Buenos Aires, 9 de septiembre de 1989, p.3

<sup>120</sup> Ídem.

<sup>121</sup> Ídem

### 2.3. Los Acuerdos de Madrid en el Congreso

Luego de consumado el primer acuerdo con los británicos, el canciller Cavallo envió una carta a los presidentes de ambas cámaras del Congreso, donde expresaba su “*predisposición*” a informar los puntos del acuerdo firmado en Madrid. De este modo, el 25 de octubre, el canciller Cavallo y el diplomático Lucio García del Solar, concurrieron al Congreso para brindar su informe a los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara alta. Allí, los senadores justicialistas y de los partidos provinciales manifestaron su respaldo a la estrategia desplegada por el gobierno argentino. Días antes de la interpelación, el senador Eduardo Menem, había expresado que el mayor logro del acuerdo arribado en Madrid era:

*“El asentamiento de la firme decisión de paz y relaciones normales con todo el mundo, como se lo propuso el Presidente, y el otro (...) radica en el hecho de que hay una disputa por la soberanía, precisamente al señalarse que (esa cuestión) quedaba excluida del diálogo inicial<sup>122</sup>”.*

Mientras los peronistas y aliados apoyaron el acuerdo con Londres, los representantes de la UCR expresaron su escepticismo en cuanto a los beneficios del mismo para el país. El senador León, una de las voces más críticas a las gestiones llevadas adelante por el gobierno, había sostenido días previos a la visita de Cavallo a la Cámara que el acuerdo conseguido era:

*“Una declinación que arriesga nuestra estrategia de defensa nacional y seguridad (...) Además, corremos el riesgo de que el “paraguas” tenga la duración que quiera el imperio<sup>123</sup>”.*

Por su parte, Hipólito Solari Yrigoyen, sostuvo que los acuerdos arribados con el Reino Unido eran:

*“Decepcionantes, pues la Argentina hizo una serie de importantes concesiones que interesaban a Londres, sin recibir casi nada en contrapartida<sup>124</sup>”*

---

<sup>122</sup> “Opiniones dispares”, Clarín, Buenos Aires, 21 de octubre de 1989, p4

<sup>123</sup> Ídem

<sup>124</sup> Ídem

El senador conservador Amoedo y el radical Gass polemizaron con García del Solar cuando este último sostuvo que las gestiones realizadas por Cavallo eran similares a las que había llevado a cabo el Canciller Caputo y que la Argentina había obtenido más de lo que pretendía. Esta última afirmación fue retrucada duramente por Gass quien sostuvo que “*en realidad no conseguimos nada*” (Lerena, 2009)

Luego, cuando Cavallo fue consultado por la prensa por la posición de los radicales presentes en la reunión, el canciller sostuvo que no había percibido en los senadores “*las críticas que anteriormente habían hecho públicamente*”. Luego el ministro señaló que había encontrado en todos sus interlocutores del Senado “*un entendimiento de que la metodología que está siguiendo nuestro gobierno es la más adecuada a estas circunstancia*”. Asimismo, el ministro de Exteriores contó que el radical León había manifestado que él entendía que había que seguir insistiendo en los foros internacionales a lo que el canciller le respondió “*y nosotros también entendemos que hay que hacerlo*” para luego recordar que de común acuerdo entre la Argentina y el Reino Unido “*presentamos lo que acabamos de firmar en Madrid como punto 35 en la próxima Asamblea de la ONU*<sup>125</sup>”. En su alocución, el canciller les manifestó a los senadores que estaba convencidos de que la estrategia del gobierno:

*“Es lo que nos va a llevar a que recuperemos nuestros derechos soberanos (...) y que mientras tanto permitirá que mantengamos con Londres una relación comercial y financiera, y eventualmente diplomática, normal, lo cual va a facilitar el proceso de crecimiento económico que, en definitiva, es lo único que termina dando poder a las naciones para defender su soberanía de manera eficaz”*<sup>126</sup>.

Inmediatamente después del encuentro con Cavallo, el senador León manifestó a la prensa:

*“Nosotros firmamos un documento donde le estamos dando a los ingleses jerarquía para reclamar derechos soberanos (...) yo le pregunté al ministro que pensaban nuestras FFAA y me contestó que estaban de acuerdo” El senador radical además contó que cuando le preguntó al canciller si se iban a permitir capitales ingleses en la licitaciones de privatización de empresas estatales argentinas, este le dijo que “ todos los capitales extranjeros iban a estar en un pie de igualdad”*<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> “Negó Cavallo una próxima reunión Menem-Thatcher”, Clarín, Buenos Aires, 26 de octubre de 1989, p.6

<sup>126</sup> Ídem

<sup>127</sup> Ídem



El primero de noviembre llegó el turno de informar a los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados sobre los alcances del acuerdo logrado con el Reino Unido. Allí, el presidente de la comisión, el radical Federico Storani, expresó su disconformidad al canciller y sostuvo que la Argentina había cedido “*más de lo conveniente*” a sus intereses soberanos para conseguir la reanudación de las relaciones consulares, comerciales y financieras. Storani llegó incluso a calificar el acuerdo con el Reino Unido como “*desmalvinizador*”. Si bien consideró como positivo todo acercamiento que permita una negociación, el diputado radical sostuvo que el gobierno nacional parecía poner más énfasis en fomentar los lazos económicos que en la cuestión específica de la soberanía argentina sobre las islas. Entre las objeciones del bloque radical figuraban la virtual declaración del cese de hostilidades y la eliminación de todo tipo de restricciones comerciales a los ingleses. El bloque también consideró que la cooperación pesquera esbozada en el acuerdo podía significar que la Argentina reconozca al archipiélago como Estado ribereño. Storani sostuvo además que el levantamiento de las restricciones comerciales a los capitales británicos iba a permitir que empresarios de ese país invirtieran en empresas argentinas vitales en situaciones límite<sup>128</sup>.

Cavallo, por su parte, desestimó las críticas de Storani y le recordó al diputado que el ex canciller Dante Caputo había enviado una nota en diciembre de 1988 al por entonces secretario de Estado norteamericano, George Shultz, en la que proponía el cese formal de las hostilidades a cambio de la reanudación de las negociaciones. Asimismo, el canciller confirmó al diputado que no iban a existir restricciones a los capitales ingleses en el proceso de privatización de las empresas del Estado. Luego de su exposición, el ministro mostró a la prensa su satisfacción por haber visto en los diputados “*un mayor convencimiento que en el Senado*”. “*Sólo hubo críticas tenues*” dijo Cavallo<sup>129</sup>.

El canciller Cavallo volvió a diputados meses después, esta vez para presentar el informe relativo al Segundo Acuerdo entre Argentina y el Reino Unido en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la Nación. El ministro de Exterior calificó de positivos los acuerdos logrados con Reino Unido, a la vez que destacó que los mismos posibilitaron entendimientos “*muy importantes*” con la CEE. Asimismo, Cavallo

---

<sup>128</sup> “Malvinas: Cavallo expuso y discrepó con Storani”, Clarín, Buenos Aires, 2 de noviembre de 1989, p.5

<sup>129</sup> Ídem

subrayó la conveniencia de contar con un grupo bilateral de trabajo sobre pesca. Desde la óptica del canciller, la seguridad de la vigencia democrática en la Argentina, el crecimiento de la economía y la labor conjunta e intereses comunes entre argentinos y británicos, generarían las condiciones *“para que en un futuro no lejano sea posible tratar el tema de la soberanía con mayores posibilidades de éxito que en el pasado”*<sup>130</sup>.

Cuando intervino el diputado Caputo, éste preguntó si el gobierno iba a presentar un proyecto de resolución ante la AGNU, a lo que el ministro respondió que sólo se presentaría en el comité de descolonización. El ex canciller de Alfonsín sostuvo que la aceptación de un sistema de controles y avisos previos para el desplazamiento de unidades militares argentinas implicaba *“el reconocimiento del derecho de la posición británica en las islas”*. Para Caputo, el anuncio de que se estudiarían mecanismos de cooperación pesquera implicaba, el reconocimiento de que *“el Reino Unido es un estado ribereño con los mismos títulos que nuestro país. Así la figura del paraguas de soberanía se convierte en una ficción”*. El diputado de la UCR continuó inquiriendo al canciller lo que llevó a un arduo debate entre ambos y la brusca finalización del informe. Caputo indagó al canciller si Argentina iba a patrullar o no las aguas de Malvinas cuando la zona de exclusión se levantase. Esta interpelación molestó a Cavallo, quien se quejó de que preguntas como la del ex canciller no estaba en las reglas tácitas convenidas y amenazó con que si existían preguntas de este tipo iba a pedir una sesión secreta. Finalmente esto fue lo que se convino y, luego de 95 minutos de exposición, la reunión concluyó y el debate entre el canciller y el diputado quedó postergado para una sesión secreta<sup>131</sup>.

### **3. Consideraciones jurídicas acerca de las Declaraciones Conjuntas y el papel del Congreso**

Como pudimos ver, la discusión en torno a las negociaciones con el Reino Unido estuvo presente en ambas cámaras del Congreso de la Nación. Sin embargo, los acuerdos alcanzados por parte del poder Ejecutivo argentino no fueron aprobados ni desechados por el Parlamento, sino que éste solo se limitó a interpelar al canciller Cavallo y al principal negociador argentino, el embajador García del Solar. Para comprender porque el Congreso

---

<sup>130</sup> “Diputados: brusco final en el informe de Cavallo”, Clarín, Buenos Aires, 31 de marzo de 1990, p.6

<sup>131</sup> Ídem

tuvo este papel, creemos es preciso indagar acerca de la naturaleza jurídica de las Declaraciones Conjuntas celebradas entre Argentina y el Reino Unido.

### 3.1. Naturaleza jurídica de las Declaraciones de Madrid

La Constitución Nacional establece que a nivel interno son dos los actores que intervienen en el proceso de celebración de los tratados internacionales: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Entre las atribuciones otorgadas por la Carta Magna al Congreso de la Nación figura la potestad de “*aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones*” Esta facultad que posee el poder Legislativo está contemplada en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional reformada en 1994. Durante el periodo analizado en este trabajo, esta atribución se encontraba contenida en el artículo 67, inciso 19.

Para la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969<sup>132</sup>:

*“Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”(art.2º, apart. 1º, inc. a)*<sup>133</sup>.

Según Di Marco, los acuerdos entre la Argentina y el Reino Unido reúnen la totalidad de los elementos requeridos por la norma citada, independientemente de que se los hayan denominados “*Declaraciones Conjuntas*”. De este modo, para este autor, estamos frente a tratados internacionales alcanzado, consecuentemente, por las disposiciones de la Convención de Viena. (Di Marco, 1994)

Roza, citando a Gutiérrez Posse, afirma que lo importante en la interpretación de un instrumento internacional, sea cual fuese su denominación, es esclarecer si de su texto, o textos conexos, emerge que las Partes se acordaron recíprocamente derechos y obligaciones concretas en relación a una materia determinada. Roza sostiene que si analizamos lo estipulado en las Declaraciones de Madrid, podemos apreciar fácilmente que las mismas asignan determinados derechos e imponen obligaciones tanto para la Argentina como para el Reino Unido. (Roza, 2011)

---

<sup>132</sup>Aprobada en Argentina por ley (Ley 19.865)

<sup>133</sup> La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. Disponible en <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>. Consultado el 22 de enero de 2015

Ahora bien, si las declaraciones conjuntas son consideradas un tratado internacional, ¿no debieron las mismas requerir de la aprobación del Congreso Nacional para su validez?

Según Di Marco, estas declaraciones conjuntas pertenece a la categoría de instrumentos internacionales denominados acuerdos en forma simplificada o ejecutivos, pues se concluyen con la sola firma o intercambio de notas reversales entre los Estados parte sin que a su respecto se requiera otro trámite como la aprobación por el Congreso. (Di Marco, 1991)

Jauregui, identifica dos puntos de vista con respecto a la materia que pueden abarcar los acuerdos ejecutivos. Por un lado se encuentran aquellos que sostienen que solo tienen validez en el área de la administración diplomática, sin entrar en cuestiones institucionales, pues carecerían de validez. De esta índole serían las notas reversales y los protocolos. Por otro lado, están los que postulan que los acuerdos ejecutivos pueden tratar no solo sobre la administración diplomática, sino también, sobre otras materias. De este modo, todo acuerdo que esté dentro de la competencia ejecutiva ya sea por el manejo de las relaciones exteriores, para la administración general del país o porque fuera necesario para la ejecución de las leyes de la Nación o de un tratado internacional, podrá ser concluido por acuerdos ejecutivos. No entran en estos acuerdos, las obligaciones que afecten los derechos de los habitantes, que sí requieren la aprobación del Congreso. (Jauregui, 2003) Algunas veces la justificación de estos acuerdos reside en el hecho de que la aprobación del Congreso al tratado originario implica consentimiento a acuerdos suplementarios. La celebración de tales acuerdos es una forma de cumplir con el objetivo que dio origen al "*Tratado Marco*" u originario<sup>134</sup>.

Di Marco da cuenta que la utilización de este instrumento para la concreción de acuerdos internacionales se ha multiplicado en los últimos años, sobre todo en países en los que la facultad de arreglar convenios se encuentra compartida constitucionalmente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En Argentina, por ejemplo, existían numerosos antecedentes de acuerdos ejecutivos que no habían requerido del acuerdo del Congreso, sin que por ello hayan sido declarados inconstitucionales<sup>135</sup>. Jauregui, por su parte, es crítico

---

134 En este caso el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el Reino Unido y las Provincias Unidas del Río de la Plata del 2 de febrero de 1825.

135 Se destacan, por ejemplo los acuerdos celebrados con: Brasil: Protocolo sobre la cuestión Oriental (1894), Acuerdo sobre ejecución de cartas rogatorias (1880); Reino Unido: Convenio sobre canje de Encomiendas

del uso generalizado de acuerdos ejecutivos ya que considera que estos instrumentos implementados por el poder Ejecutivo dejan afuera de la discusión al poder Legislativo.

*“La práctica generalizada de asumir obligaciones por medio de acuerdos ejecutivos, ofrece el reparo de impedir un control democrático inmediato y sobre el mismo acto, por parte del Congreso. Participación ésta, que es una expresión de consenso, un medio de presencia de la opinión pública que interviene en las relaciones exteriores al igual que en la política interna. El argumento principal para su desconocimiento es que el Presidente y el Congreso juntos personifican la soberanía nacional en relaciones internacionales y son los únicos que pueden ejercer todos los poderes inherentes a tales temas”. (Jauregui, 2003)*

En el caso de las Declaraciones Conjuntas celebradas con el Reino Unido, Di Marco sostiene que hubo claramente una intención del Poder Ejecutivo de darle a las mismas el carácter de acuerdo ejecutivo, atento a que una parte sustancial de las disposiciones más importantes de sus articulados (levantamiento por el Reino Unido de la zona de protección de 150 millas y los anexos vinculados a la esfera militar) entren inmediatamente en vigencia. De este modo, la firma de los negociadores, constituyó una formalidad suficiente para que las declaraciones adquieran la fuerza obligatoria necesaria para su inmediata ejecución<sup>136</sup>. (Di Marco, 1994)

Apoyándose en la doctrina, Di Marco afirma que la existencia de varios acuerdos ejecutivos previos demuestra que un derecho consuetudinario contraconstitucional ha derogado para algunos casos, en tanto no se violen principios de derecho público establecidos en la Constitución Nacional, el requisito de la necesidad absoluta de la aprobación por ley. De este modo, para este autor, la vía adoptada por el poder Ejecutivo fue procedente, pues no violó el por entonces artículo 67, inciso 19 de la Constitución Nacional. A su vez, porque además de la transitoriedad establecida para las cuestiones principales que aborda, se encuentran entre los asuntos de competencia del Presidente de la Nación en su carácter de jefe de la Administración y Comandante en Jefe de las Fuerzas

---

Postales (1907); Italia: Reglamento para el Intercambio de Encomiendas Aseguradas (1918); Austria: Convenio sobre Supresión de visas (1960); Alemania Federal: Acuerdo para la Colaboración en los Estudios de Planeamiento del Desarrollo Eléctrico en el Litoral Argentino (1969); Uruguay: Acuerdo sobre interpretación del Tratado de Límites de 1961 (1969); Paraguay: Acuerdo por el que se da a Yaciretá el status de Organismo Internacional Binacional (1977) (Di Marco, 1994)

<sup>136</sup> Un acuerdo ejecutivo puede ser firmado por el Presidente, por el Jefe de Gabinete de Ministros o en su nombre por el Ministro de Relaciones Exteriores, como es el caso de las notas reversales, o por diplomáticos autorizados al efecto. (Sola citado por Jauregui)

Armadas: no se trata en este caso ni de un tratado de límites ni de un tratado de Paz, en cuyo caso sí hubiese sido necesaria la aprobación del Congreso. (Di Marco, 1994)

## Conclusión

Con la firma de la Segunda Declaración Conjunta, en febrero de 1990, el presidente Menem pudo cumplir uno de sus principales objetivos de política exterior que se había propuesto cuando llegó a la presidencia: el restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con el Reino Unido. En este trabajo nos propusimos examinar acerca de cuáles fueron los factores internos que permitieron al gobierno de Menem avanzar hacia el restablecimiento de relaciones con el Reino Unido.

Para prosperar en las negociaciones con el Reino Unido, el Ejecutivo argentino tuvo que ensayar un tipo de acercamiento hacia la cuestión Malvinas, cercano a lo requería Londres. El gobierno de Margaret Thatcher no sólo exigía no tocar el tema de la soberanía, sino también el cese formal de hostilidades y el fin de las restricciones comerciales. Llevar estas condiciones adelante sin duda podía implicarle al nuevo gobierno un cierto costo político interno. Es por esto que indagamos sobre el margen de maniobra interno que dispuso el presidente Menem para poder llevar a cabo aquella tarea y concretar, de esta forma, el objetivo de política exterior trazado durante el inicio de su mandato.

Siguiendo el camino recorrido por los estudios de política exterior que destacan la relación existente entre la política doméstica de un país y su política externa, en este trabajo emprendimos la tarea de analizar el papel que tuvieron algunos de los actores doméstico que consideramos centrales para comprender el periodo analizado. De esta manera, además de tener en cuenta el papel que tuvo durante las negociaciones el Poder Ejecutivo, creímos conveniente avanzar también sobre la investigación de otros actores domésticos, de probada influencia en el comportamiento de política exterior, como son el caso del Poder Legislativo y las Fuerzas Armadas.

Con seguridad podemos afirmar que estos factores internos no son los únicos que permiten explicar porque Argentina y el Reino Unido pudieron restablecer sus relaciones, ocho años después de la guerra que enfrentó a ambos países. Sin duda existieron también factores externos que favorecieron a que ambos países reiniciaran sus relaciones bilaterales, como ser el contexto internacional, la política doméstica británica, la presión de los Estados Unidos, entre otros. Sin embargo, creemos que la caracterización de los actores domésticos argentinos que hicimos en este trabajo nos permite mostrar la importancia que estos factores internos tuvieron y a su vez confirmar nuestra hipótesis.

Como pudimos apreciar en este trabajo, cuando Alfonsín llegó al poder en 1983, el presidente radical consideró que la discusión de la soberanía de las islas debía ser un paso previo al restablecimiento de relaciones diplomáticas. Sin embargo, el fracaso de la reunión de Berna, la intransigencia británica a tratar el tema de la soberanía, la política de hechos consumados que llevó a cabo el gobierno de Thatcher en torno a las Malvinas y los límites de la estrategia multilateral, hicieron que hacia el final de su mandato, el gobierno de Alfonsín volviera a ensayar algún tipo de acercamiento a Londres. En las negociaciones secretas y no oficiales patrocinadas por Estados Unidos la diplomacia radical propuso la posibilidad de poner bajo un “*paraguas*” la cuestión de la soberanía y avanzar en otros temas. La inestabilidad económica, la debilidad política del gobierno de Alfonsín, las tensiones militares existentes y la proximidad de las elecciones presidenciales, fueron algunas de las razones que hicieron que el Reino Unido desestimara cualquier acuerdo, hasta tanto no se instalara un nuevo gobierno en Argentina.

Cuando Menem asumió la presidencia, éste envió un claro gesto a su par Margaret Thatcher de cuáles serían sus intenciones, al manifestar que estaba dispuesto a poner la cuestión de la soberanía bajo un paréntesis y avanzar con Londres en las negociaciones por el restablecimiento de las relaciones bilaterales. Para el nuevo presidente, la estrategia multilateral había encontrado un límite, por lo que había que priorizar la estrategia bilateral. Tanto Menem, como su canciller Cavallo, sabían que el *impasse* en la cuestión Malvinas era un obstáculo para la estrategia de inserción internacional argentina, orientada hacia Estados Unidos y Europa occidental. El veto que el gobierno de Margaret Thatcher había impuesto a la Argentina dentro de la CEE, luego de la guerra, impedía la llegada de capitales de ese origen y el acceso de los productos argentinos a los mercados europeos.

La disposición de poner bajo un paraguas la cuestión de la soberanía hizo que las negociaciones prosperaran, de tal modo que a poco más de un mes de haber asumido Menem la presidencia, argentinos y británicos se vieron las caras por primera vez, desde 1984, en Nueva York. Estas “*conversaciones sobre conversaciones*” fueron el punta pie inicial de las negociaciones con Londres. En Madrid, primero en octubre de 1989 y luego en febrero de 1990, argentinos y británicos declararon el cese de hostilidades, trataron las consecuencias de la guerra y sellaron el restablecimiento de relaciones diplomáticas y



comerciales plenas. Las partes pudieron avanzar en las negociaciones gracias a la “*fórmula del paraguas*” que congeló la discusión de la soberanía.

Ahora bien, la decisión de retomar los vínculos con el Reino Unido implicaba terminar con el estado de conflicto en el que se encontraba el tema Malvinas. Para el Ejecutivo, la guerra de 1982, y sus efectos, debían ser dejados definitivamente atrás. Sin embargo, para dar cualquier paso en este sentido, Menem precisaba contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas, que aun detentaban alguna cuota de poder suficiente como para influir en las decisiones de política exterior.

Aprovechando la incertidumbre que existía entre los uniformados por los procesos judiciales llevados adelante por los crímenes cometidos por las fuerzas durante los años de la dictadura militar, Menem dio serios indicios que de ser elegido presidente terminaría con los juicios y aplicaría el perdón a los condenados como símbolo de la pacificación nacional. De este modo, la decisión del presidente de emprender la reconciliación diplomática con el Reino Unido, aplazando el contencioso sobre la soberanía de las Malvinas contó con el visto bueno de los jefes de las tres fuerzas.

Asimismo, la comprobación por parte del Reino Unido de un mejor clima castrense en torno al nuevo presidente resultó clave para que el gobierno de Margaret Thatcher dispusiese retomar el dialogo con el gobierno argentino. El *Foreign Office* había desestimado cualquier acercamiento bilateral con la Argentina cuando tuvo la certeza, a partir del asunto de las naváreas, de que Alfonsín no controlaba a sus fuerzas armadas. En cambio, cuando Menem logró desactivar el asunto de las naváreas, el Ejecutivo argentino pudo mostrar al gobierno de Margaret Thatcher que contaba con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Esto le permitió al gobierno argentino tener un margen de maniobra interno con el cual poder negociar con Londres las consecuencias de la guerra sin que el costo político sea tan alto. De esta manera, la diplomacia argentina pudo, durante las negociaciones previas, ensayar una aproximación de posiciones sin llegar a conceder formalmente el cese de hostilidades tal cual lo quería Londres.

Además del respaldo de las Fuerzas Armadas, la iniciativa política del presidente Menem contó también con el respaldo del partido Justicialista y todos sus aliados en el Congreso. La popularidad del nuevo presidente le garantizó el apoyo de su propia fuerza, aun de los sectores más nacionalistas. En el Senado, el Ejecutivo tuvo un amplio apoyo de

su bloque, liderado por el senador Eduardo Menem, hermano del presidente. En diputados, el bloque oficialista también garantizó su apoyo de la mano de su jefe, el diputado mendocino José Luis Manzano.

Al radicalismo, en cambio, le resultó difícil objetar la política llevada adelante por el Ejecutivo justicialista. Las principales críticas que deslizaron los radicales en el Congreso fue que la diplomacia peronista puso mayor énfasis en resolver los aspectos económicos y comerciales por sobre la cuestión específica de la soberanía de las islas Malvinas. Sin embargo, estas críticas, lejos estuvieron de representar un proyecto alternativo al que estaba llevando a cabo el Ejecutivo. La política desplegada por el canciller Cavallo constituyó una continuidad a la de su antecesor, Dante Caputo.

Cavallo condujo las negociaciones según la metodología ideada durante la gestión radical: la diplomacia argentina mantuvo a Brasil como potencia protectora, continuó usando el canal de mediación abierto por Washington a través de los *non papers* y retomó la fórmula del “*paraguas*” para poner la soberanía bajo un paréntesis durante las negociaciones. Además, el ministro conservó en su puesto al principal negociador durante los años de Alfonsín, el embajador Lucio García del Solar y designó a Susana Ruiz Cerruti, canciller durante los últimos meses del gobierno radical, al frente de la embajada de Argentina en Suiza, país que representaba los intereses del Reino Unido ante nuestro país. Por si esto fuera poco, el canciller instruyó a García del Solar a mantener constantemente informados a Caputo y Alfonsín sobre el estado de las negociaciones.

Es preciso tener en cuenta también, que los radicales estaban todavía fuertemente debilitados políticamente luego de lo que había significado el caótico final del gobierno de Alfonsín. Muchos de los dirigentes que se opusieron a la política desplegada por el gobierno de Menem detentaban en ese momento un escaso peso político. Esta debilidad y la continuidad en los métodos de negociación empleados anteriormente por el radicalismo, permitió al Ejecutivo neutralizar cualquier oposición proveniente de este espacio.

Finalmente, si bien las discusiones sobre el rumbo de las negociaciones con Londres estuvieron presente en Congreso de la Nación, este tuvo un papel secundario, limitándose solo a interpelar al canciller una vez que la Argentina hubo acordado con el Reino Unido en Madrid el restablecimiento de relaciones diplomáticas. A la luz de lo expuesto por la Convención de Viena, los acuerdos suscritos entre ambos países pueden considerarse como

un Tratado Internacional, dato que hubiera garantizado el tratamiento parlamentario para su aprobación, tal como lo establece la Constitución Nacional argentina. Sin embargo, el Poder Ejecutivo se encargó de darle a las Declaraciones Conjuntas el carácter de “*acuerdos ejecutivos*” para que estas solo necesiten, para entrar en vigencia, de la firma del negociador principal y no la aprobación del Congreso. Así, el Poder Ejecutivo se aseguró la inmediata vigencia de los acuerdos, evitando las demoras e inconvenientes que pudiesen suscitar el debate parlamentario, si las declaraciones eran referidas al Congreso para su aprobación.

De esta manera, creemos que la descripción de estos hechos confirman nuestra hipótesis de trabajo y nos muestran como el Ejecutivo logró articular un contexto doméstico favorable (apoyo de las Fuerzas Armadas y del propio partido de gobierno y una tibia oposición por parte del radicalismo en el Congreso) que le permitió quitar del estado de conflicto en el que se encontraba la cuestión Malvinas y avanzar en las negociaciones con el gobierno de Margaret Thatcher hasta lograr su objetivo principal, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales con el Reino Unido.

## Bibliografía

ACUÑA, Carlos y SMULOVITZ, Catalina (1995): Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional, en Carlos Acuña (comp.), La nueva matriz política argentina, Bs. As., Nueva Visión, pp. 153-202.

ALFONSÍN, Raúl (1983) Mensaje presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.

BIANGARDI DELGADO, Carlos Alberto (2011). Cuestión Malvinas, Atlántico Sur, Plataforma Continental y Antártida (Doctoral dissertation, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/32700>. Consultado el 5 de junio de 2015

BOLOGNA, Alfredo Bruno (1988). Malvinas: realismo inglés e idealismo argentino. Publicado en el semanario “El Fuego”, 20 de mayo, Ushuaia. Disponible en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000302>

\_\_\_\_\_ (1991) Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario. Pág. 1-65.

\_\_\_\_\_ (1992) El conflicto de las Islas Malvinas. Ediciones Facultad.

\_\_\_\_\_ (1994) El conflicto de Malvinas en la política exterior argentina. La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimientos y Reflexiones al Promediar su Mandato, Centro de Estudios para las Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario, pp. 357-381

BUSSO, Anabella (1994) La relación bilateral con los Estados Unidos en el gobierno de Carlos Menem. Revista Relaciones Internacionales N° 6. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/10154>. Consultado el 6 de junio de 2015

BUSSO, Anabella y BOLOGNA, Alfredo Bruno, (1994) La política exterior a partir del gobierno de Menem: una presentación, en La Política Exterior del Gobierno de Menem:

Seguimientos y Reflexiones al Promediar su Mandato, Centro de Estudios para las Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario, pp 17-51

CARDOSO, Oscar Raúl; KIRSCHBAUM, Ricardo; VAN DER KOOY, Eduardo. (2012) "Malvinas. La Trama Secreta. Edición Definitiva". Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

CARDOSO, Oscar Raúl (1989a) El peronismo y las Malvinas. Propuesta en debate. Diario Clarín, Buenos Aires, 20 de julio de 1989, p.13

\_\_\_\_\_ (1989b) El límite de lo posible. Diario Clarín, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1989, p.14

\_\_\_\_\_ (1990) Un Pacto de garantías. Diario Clarín, Buenos Aires, 10 de febrero de 1990, p. 3-4

DEL CASTILLO, Lilian (2010) "La Cuestión de las Islas Malvinas en el período 1983-2010" en TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES. Edición N° 3. Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación – Septiembre, CABA, pp. 25-47.

DI MARCO, Eduardo (1991) Acuerdo con Gran Bretaña sobre Malvinas (Madrid, 15/2/90) aspectos jurídicos. En revista La Ley 1991-B, 1189. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.malvinasonline.com.ar/...al/articulos/108-acuerdo-con-gran-bretana-sobre-malvinas-madrid-15290-aspectos-juridicos.html>. Consultado el 02 de diciembre de 2014

CAVALLO, Domingo Felipe (1996) "La inserción de la Argentina en el primer mundo. 1989-1991". En: JALABE, S.R. (comp.). "La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995". Buenos Aires, CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales) Grupo Editor Latinoamericano, pp.357-378.

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (2000a) Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina Parte III "Las Relaciones Exteriores de la Argentina Subordinada, 1943-1989" – Tomo XII "La Diplomacia de Malvinas 1945-1989"

Disponible en: [http://www.argentina-rree.com/historia\\_indice12.htm](http://www.argentina-rree.com/historia_indice12.htm) Consultado el 04/12/2014

\_\_\_\_\_ (2000b) Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina Parte III “Las Relaciones Exteriores de la Argentina Subordinada, 1943-1989” – Tomo XIV: Las relaciones políticas, 1966-1989. Capítulo 69: La administración radical (1983-1989) Disponible en <http://www.argentina-rree.com/14/14-065.htm>. Consultado el 04 de diciembre de 2014

\_\_\_\_\_ (2000c) Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina Parte IV “Las Relaciones Exteriores de la Argentina Postmoderna 1989-2000” Tomo XV: Las "relaciones carnales": Los vínculos políticos con las grandes potencias, 1989-2000. Disponible en [http://www.argentina-rree.com/historia\\_indice15.htm](http://www.argentina-rree.com/historia_indice15.htm). Consultado el 04 de diciembre de 2014

FAIR, Hernán (2008) El proceso de reformas estructurales en Argentina. Un análisis del primer gobierno de Menem, Oikos N° 25, 35-49, Escuela de Administración y Economía, Universidad Católica Silva Henríquez (UC SH), Santiago de Chile. Disponible en: <http://edicionesucsh.cl/oikos/> Consultado el 04 de diciembre de 2014

\_\_\_\_\_ (2011) Las relaciones políticas entre el menemismo y las Fuerzas Armadas. Un análisis histórico-político del período 1989-1995. Kairos: Revista de temas sociales, N° 27. Universidad Nacional de San Luis. Disponible en: <http://www.revistakairos.org/k27-03.htm>. Consultado el 5 de junio de 2015

FRAGA, Jorge. A. (1995) Petróleo en Malvinas. ¿Cuestión de negocios o soberanía? Revista Colección, N° 2, 115-124. Pontificia Universidad Católica Argentina: Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

FRAGA, Rosendo. (1998) Cuando Menem derrotó al aparato del PJ. Diario La Nación, 10 de julio de 1998. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/102940-cuando-menem-derroto-al-aparato-del-pj>

GÁMEZ, Alba E. (2005) Fuentes de cambio en política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo. Revista CIDOB d'afers internacionals, pp. 127-151. Disponible en:

[www.cidob.org/es/content/download/1929/18445/file/69gamez.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/1929/18445/file/69gamez.pdf). Consultado el 5 de junio de 2015

GARCIA DEL SOLAR, Lucio. (1997) El Paraguas de la Soberanía en la Actualidad” en “Islas Malvinas y soberanía, ARGÜELLES, Amílcar E. (Compilador). Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Instituto de Estudios Interdisciplinarios en Ciencia y Tecnología.

\_\_\_\_\_ (2000) La Cuestión Malvinas. Revista Archivos del Presente, número 19. Fundación Foro del Sur.

GIL, Sebastián; APONTE TINAO, Sonia (1999) Las islas Malvinas y la política exterior argentina durante los ‘90s: acerca de su fundamento teórico y de la concepción de una política de Estado. DTI n°: 1 / 1999 “Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/malvinas.pdf> Consultado el 04/12/2014

GÓMEZ, Federico Martín y SÁNCHEZ, Leandro Enrique (2014) El Congreso de la Nación y la Cuestión Malvinas: Un actor fundamental en 30 años de Democracia. En revista El Príncipe N° 5, Asociación de Politólogos Bonaerense ISSN: 0328-2589. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.politologos-apb.org/el-principe-n5/>. Consultado el 8 de junio de 2015

GONZÁLEZ, Julio C. (2004) Los tratados de paz por la guerra de las Malvinas: desocupación y hambre para los argentinos.- 1° ed.- Córdoba, Del Copista 330 p

INFORME RATTENBACH, Capítulo IV. Disponible en: <http://esdocs.org/docs/index-13023.html?page=12>. Consultado el 22 de diciembre de 2014

JAUREGUI, Lisandro Luis (2003) La Constitución nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la política exterior argentina. Trabajo presentado para el concurso "El Poder Legislativo en la Constitución Nacional". Buenos Aires: Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Disponible en <http://www.senado.gov.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/TercerPremio.pdf>. Consultado el 8 de junio de 2015

KIRCHBAUM, Ricardo (1989a) Un nuevo intento. Diario Clarín, Buenos Aires, 17 de agosto de 1989, pp. 12-13

\_\_\_\_\_ (1989b) El plan y sus actores. Diario Clarín, Buenos Aires, 3 de septiembre de 1989, pp. 10-11

\_\_\_\_\_ (1989c) Los primeros pasos. Diario Clarín, Buenos Aires, 20 de octubre de 1989, pp. 4-5

LANUS, Juan A. (2000) "De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980". Emecé. Buenos Aires.

LASAGNA, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. Estudios Internacionales, Universidad de Chile, pp. 387-409. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/15322/19627>.

Consultado el 5 de junio de 2015

LERENA, Cesar A. (2009) Malvinas Biografía de la entrega: pesca, la moneda de cambio. -1ª ed.- Buenos Aires: Bouquet Editores, 2009.

MACHINANDIARENA DE DEVOTO, Leonor y MASANA, Sebastián (2000) Relaciones con los países europeos, (1989-1999), en CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos: Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina Parte IV "Las Relaciones Exteriores de la Argentina Postmoderna 1989-2000" Tomo XV: Las "relaciones carnales": Los vínculos políticos con las grandes potencias, 1989-2000. Capítulo 3. Disponible en [http://www.argentina-rree.com/home\\_nueva.htm](http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm). Consultado el 05 de junio de 2014

MENEM, Carlos S. (1990) Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem. BPR Publishers.

MIGUEZ, María Cecilia. (2013). Los partidos políticos: y la política exterior Argentina-1ª ed.-Buenos Aires: Ariel, 2013.

MORALES SOLÁ (1989) Una condición previa. Diario Clarín, Buenos Aires, 20 de julio de 1989, pp. 10-11



NOVARO, Marcos (2008) Derechos humanos y política democrática. Las tareas de la historia y de la Justicia entre populismo y liberalismo. Publicado en: Eiroa, Pablo y Juan Otero (comps.) Memoria y Derecho Penal, Fabian Di Placido Editor, Buenos Aires. Disponible en [http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro\\_historia\\_politica/material/168.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/material/168.pdf).

Consultado el 3 de junio de 2015

PUTNAM, Robert D. (1996) Diplomacia y Política Nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. Zona Abierta, no 74, p. 69-120.

ROMERO, Pedro (1994) Argentina ante el años de Europa, en La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimientos y Reflexiones al Promediar su Mandato", Centro de Estudios para las Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario, pp 163-189.

ROZA, Gonzalo (2011) Los intereses nacionales de Gran Bretaña en la región del Atlántico Sudoccidental tras los Acuerdos de Madrid de 1990 y sus implicancias para la Argentina. Trabajo final de graduación. Universidad Empresarial Siglo 21. Disponible en: [http://argentinainvestiga.edu.ar/Los\\_intereses\\_nacionales\\_de\\_Gran\\_B\\_en\\_la\\_region\\_del\\_Atlantico\\_Sudoccidental\\_tras\\_los\\_Acuerdos\\_de\\_Madrid\\_de\\_1990\\_y\\_sus\\_im.pdf](http://argentinainvestiga.edu.ar/Los_intereses_nacionales_de_Gran_B_en_la_region_del_Atlantico_Sudoccidental_tras_los_Acuerdos_de_Madrid_de_1990_y_sus_im.pdf).

Consultado el 8 de junio de 2015.

RUIZ CERUTTI, Susana (2001) Malvinas: hacia una política de Estado. Ciclo de Conferencias "Política exterior argentina en democracia: balance y perspectiva" Colección Documentos de Trabajo N° 50. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires. Argentina

RUSSELL, Roberto; CORIGLIANO, Francisco (1989) El gobierno, Menem y las negociaciones sobre Malvinas. América Latina/Internacional, vol. 6. N°22 p 279-288

RUSSELL, Roberto (1990a) Los primeros pasos del gobierno de Menem: ¿cambios o ajustes en la política exterior argentina? Cono Sur, p. 1-6.

. \_\_\_\_\_ (1990b). Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Grupo Editor Latinoamericano.

\_\_\_\_\_ (1994) Los ejes estructurantes de la política exterior argentina, en revista América Latina /Internacional, Nueva Época, Vol. 1, N° 2, Buenos Aires, 1994.

SOUKIASIAN, Carlos (1991) Nuevos patrones de la política exterior argentina. Balance y perspectivas para la década del noventa. Revista CIDOB d'afers internacionals, no 20, p. 27-47. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27848>. Consultado el 5 de junio de 2015.

\_\_\_\_\_ (1994) Proceso de toma de decisiones y política exterior Argentina hacia Gran Bretaña en Revista Relaciones Internacionales; no. 6. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/10160> Consultado el 04/12/2014

STUHLBREHER, Amalia. (2003) Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). Perfiles Latinoamericanos, núm. 22, junio. pp. 79-101, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11502203.pdf>. Consultado el 5 de junio de 2015.

TINI, María Natalia (2005) Las variables domésticas en la política exterior: Argentina y Paraguay. Córdoba, Argentina., Noviembre, vol. 15. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e/e1/tini.pdf> Consultado el 04/12/2014

VAN KLAVEREN, Alberto (1992) Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. Estudios Internacionales, Vol. 25, No. 98: Abril – Junio, Universidad de Chile, p. 169-216. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15463/15916>. Consultado el 5 de junio de 2015

WILHELMY, Manfred (1988) Política internacional: enfoques y realidades. GEL. 360 p

ZABALETA, Mariana Souto (2004) “El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999)” Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG). Universidad del CEMA. Documento de Trabajo N° 2.

Disponible en: [http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3679-001\\_g.pdf](http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3679-001_g.pdf)  
Consultado el 5 de junio de 2015

# Anexos

## **ANEXO I: Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

---

Madrid, 19 de Octubre de 1989

1.- Las delegaciones de los gobiernos Argentino y Británico se reunieron en Madrid del 17 al 19 de octubre de 1989.

La Delegación Argentina fue presidida por el Embajador Lucio García del Solar, representante especial del gobierno de la Argentina, y la Delegación Británica por Sir Crispin Tickell, representante, permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas.

El propósito de la reunión fue tratar los temas acordados en el primer encuentro entre ambos en Agosto en Nueva York, a saber:

- (i) Declaraciones iniciales.
- (ii) Formula sobre soberanía.
- (iii) Organización de los trabajos.
- (iv) Relaciones Argentino-Británicas (incluyendo el futuro de las relaciones diplomáticas y consulares):
  - a) Medidas para fomentar la confianza y evitar incidentes en la esfera militar.
  - b) Relaciones comerciales y financieras.
  - c) Comunicaciones aéreas y marítimas.
  - d) Conservación de la pesca y futura cooperación sobre pesquerías.
  - e) Contactos entre las Islas Malvinas y el Territorio Continental.
  - f) Relaciones culturales, científicas y deportivas.
  - g) Otros asuntos bilaterales.

2.- Ambos gobiernos acordaron que:

(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como:

- a) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;
- b) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y los espacios marítimos circundantes;
- c) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

(1) Ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

3.- Los dos gobiernos reafirmaron su compromiso de respetar plenamente los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular:

- La obligación de solucionar las controversias exclusivamente por medios pacíficos; y
- La obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

Los dos gobiernos tomaron nota de que todas las hostilidades entre ellos habían cesado. Ambos gobiernos se comprometieron a no efectuar reclamaciones contra el otro, ni contra los ciudadanos del otro, en relación con las pérdidas o daños ocasionados por las hostilidades y por cualquier otra acción en y alrededor de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur con anterioridad a 1989.

4.- Ambos gobiernos acordaron restablecer relaciones consulares a nivel de consulados generales, previa notificación a las dos potencias protectoras.

5.- Ambos gobiernos reafirmaron su deseo de normalizar las relaciones entre sus dos países con miras a restablecer relaciones diplomáticas y decidieron incluir esta cuestión en la agenda de la próxima reunión.

6.- Las delegaciones intercambiaron puntos de vista y propuesta sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar. Como resultado de estos intercambios, acordaron establecer un grupo de trabajo para considerar dichos puntos

de vista y propuestas e informar a sus respectivos gobiernos con la finalidad de continuar con el tratamiento del tema en la próxima reunión sustantiva.

Mientras tanto, y con el propósito de fortalecer la confianza mutua, la delegación británica anunció las siguientes decisiones del gobierno británico:

- Eliminar el actual requisito de acuerdo de previo para que los buques mercantes argentinos entren a la zona de protección;
- Hacer coincidir los límites de la zona de protección con los de la zona de conservación.

Estos cambios entraran en vigor en una fecha cercana a ser anunciada.

La Delegación Argentina tomó nota de estos anuncios.

7.- Ambas delegaciones expresaron el deseo de sus gobiernos de promover las relaciones comerciales y financieras. Ambos gobiernos acordaron levantar todas las restricciones y las prácticas restrictivas subsistentes impuestas desde 1982. A la luz de este acuerdo, el gobierno británico convino en facilitar el restablecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea.

8.- La Delegación Británica anunció que el departamento de garantías de crédito a la exportación facilitará seguros de corto plazo para las exportaciones británicas a la Argentina cubiertas por cartas de crédito irrevocables de bancos argentinos. La delegación británica anunció también que una misión comercial organizada por el grupo de asesoramiento comercial latinoamericano del Consejo Británico de Comercio Internacional visitará la Argentina del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 1989 con el apoyo financiero del departamento de comercio e industria del Reino Unido. La delegación Argentina recibió con beneplácito el anuncio de la visita propuesta.

9.- Ambos gobiernos acordaron la reanudación de las comunicaciones aéreas y marítimas entre los dos países. Asimismo, requerirán de sus respectivas autoridades de Aviación Civil la iniciación de las negociaciones pertinentes.

10.- En materia de pesca, ambas delegaciones expusieron sus respectivas posiciones y resolvieron establecer un grupo de trabajo con miras a efectuar propuestas sobre intercambio de informaciones, medidas de cooperación y medidas de conservación para ser informadas en una próxima reunión.

11.- Ambas delegaciones intercambiaron opiniones sobre contactos entre las Islas Malvinas y el territorio continental, estuvieron de acuerdo en la conveniencia de desarrollar tales vínculos y acordaron mantener la cuestión bajo consideración.

12.- Ambas delegaciones respaldaron la continuación de las relaciones culturales, científicas y deportivas existentes y expresaron el deseo de que tengan un desarrollo creciente en el futuro. Asimismo, esperan que a medida que se avance en la normalización de las relaciones, se podrán reanudar vínculos más formales en estos campos como, por ejemplo, a través de un nuevo acuerdo cultural.

13.- Se acordó que ambos gobiernos enviaran conjuntamente el texto de la presente declaración al Secretario General de las Naciones Unidas para que sea distribuido como documento oficial de la Asamblea General -bajo el tema 35 de la agenda de su actual periodo de sesiones- y del Consejo de Seguridad. El Reino Unido comunicará esta declaración conjunta a la Comisión de la Comunidad Europea y la República Argentina hará lo propio con la organización de los Estados Americanos.

14.- Ambas delegaciones acordaron celebrar su próxima reunión sustantiva en Madrid el 14 y el 15 de febrero de 1990.

15.- Por último, ambas delegaciones expresaron su agradecimiento al gobierno español por su generoso apoyo y hospitalidad.

## **ANEXO II: Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

---

15 de febrero de 1990, Madrid, España

1.– Las Delegaciones de los Gobiernos argentino y británico, de conformidad con lo acordado en Madrid en octubre de 1989, se reunieron nuevamente en Madrid los días 14 y 15 de febrero de 1990.

La Delegación argentina fue presidida por el Embajador Lucio García del Solar, Representante Especial del Gobierno de la Argentina, y la Delegación británica por Sir Crispin Tickell, Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas.

2.– Ambas Delegaciones reafirmaron que a esta reunión y a sus resultados se les aplica la fórmula sobre la soberanía de las Islas Malvinas (Falkland Islands), Georgias del Sur y Sandwich del Sur y de sus espacios marítimos circundantes, que consta en el punto 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989.

3.– Deseando aumentar la amistad y cooperación entre sus pueblos, ambos Gobiernos acordaron restablecer relaciones diplomáticas, previa notificación a las potencias protectoras. Se reabrirán próximamente las respectivas embajadas y procedimiento se designarán embajadores mediante el establecido por la práctica internacional.

4.– La Delegación británica anunció la decisión de su Gobierno de dejar sin efecto la Zona de Protección establecida alrededor de las Islas Malvinas (Falkland Islands).

5.– Ambos Gobiernos aprobaron con satisfacción el Informe Final del "Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar" y decidieron, bajo la fórmula sobre soberanía a que se refiere el punto 2 de esta Declaración:



A) Establecer un "Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas" sobre los movimientos de las unidades de sus Fuerzas Armadas en áreas del Atlántico Sudoccidental. Los objetivos del sistema son fortalecer la confianza entre la Argentina y el Reino Unido y contribuir a lograr sin demoras innecesarias una situación más normal en la región. (El texto de este acuerdo figura como Anexo I de esta Declaración Conjunta).

B) Establecer un "Sistema de Comunicación Directa" entre las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el territorio continental con el objetivo de reducir la posibilidad de incidentes, limitar sus consecuencias si ocurrieran actividades Anexo Z). y aumentar el conocimiento reciproco de las militares en el Atlántico Sudoccidental. (Ver Anexo I)

C) Acordar un conjunto de reglas de comportamiento reciproco para las unidades de sus respectivas fuerzas navales y aéreas que operen en proximidad. (Ver Anexo II).

D) Acordar un conjunto de procedimientos para casos de emergencia, destinado a facilitar las tareas de búsqueda y salvamento marítimo y aéreo en el Atlántico Sudoccidental. (Ver Anexo III).

E) Establecer un sistema de intercambio de información sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea. (Ver Anexo IV).

F) Continuar el tratamiento bilateral de estos temas y rever las medidas acordadas dentro del año de su entrada en vigor.

6.– Los acuerdos descriptos en el punto 5 entrarán en vigor el 31 de marzo de 1990, fecha en que será instrumentada la decisión anunciada en el punto 4.

7.– Ambas Delegaciones expresaron la satisfacción de sus gobiernos por el Informe del "Grupo de Trabajo argentino- británico sobre pesca" que se reunió en Paris los días 18 y 19 de diciembre de 1989. Se acordó que ambos gobiernos procederán – a través de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores – a intercambiar la información disponible sobre las operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y esfuerzo de pesca y los análisis del estado de los stocks de las especies de altura más significativas, dentro del área marítima del Océano Atlántico comprendida entre los paralelos de 45' de latitud sur y de 60'de latitud sur. Asimismo acordaron evaluar conjuntamente dicha información y explorar bilateralmente las posibilidades de cooperación y conservación.

8.-Ambos Gobiernos decidieron establecer un "Grupo de Trabajo sobre Asuntos del Atlántico Sur", cuyo mandato será continuar la consideración de los temas encomendados a los dos Grupos de Trabajo mencionados en los puntos 5 y 7 de esta Declaración Conjunta. El Grupo de Trabajo se reunirá con la frecuencia que las

partes consideren necesaria; su primera reunión se celebrará dentro del año desde la fecha.

9.-Ambas Delegaciones consideraron la situación de los contactos entre las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el continente y acordaron continuar la consideración bilateral de este asunto. La Delegación británica reconoció la disposición argentina para posibilitar las comunicaciones y las oportunidades comerciales entre las islas y el continente.

10.- Ambos Gobiernos expresaron su conformidad para la realización de una visita al cementerio de las Islas Malvinas (Falkland Islands) de los familiares directos de los argentinos allí sepultados. La visita – inspirada en razones humanitarias – se efectuará con los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuyos buenos oficios serán solicitados por ambos Gobiernos, quienes acordarán por la vía diplomática las modalidades y oportunidad de la visita.

11.-Ambas Delegaciones acordaron examinar por la vía diplomática la factibilidad y conveniencia de un Acuerdo General de Cooperación.

12.-Reconociendo que la promoción y la protección recíprocas de las inversiones alentaría la iniciativa privada y fomentaría la prosperidad en sus países, ambos Gobiernos decidieron comenzar por la vía diplomática la negociación de un Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones.

13.-Ambas Delegaciones coincidieron en que sería apropiado suprimir la exigencia de visación para el ingreso de nacionales de cada país al territorio del otro. Esta medida se hará efectiva una vez que concluya su negociación a través de la vía diplomática.

14.-Ambas Delegaciones, conscientes de la necesidad de aumentar los esfuerzos para proteger el medio ambiente, se esforzarán para consultar y cooperar bilateralmente, inclusive en las instituciones internacionales.

15.-Reconociendo la amenaza que las drogas ilícitas y la drogadicción han creado para todos los países, ambos Gobiernos decidieron explorar formas de cooperación en este campo, incluyendo el intercambio de información, el control del narcotráfico y un acuerdo para detectar, embargar y confiscar sus ganancias. La Delegación argentina anunció que su Gobierno participará en la conferencia mundial sobre "Reducción de la demanda y la amenaza de la cocaína" que se efectuará en Londres en abril de 1990..

16.-Ambas Delegaciones, teniendo en cuenta la importancia de las actuales tendencias internacionales hacia una mayor interdependencia e integración política y económica, acordaron mantener consultas por la vía diplomática sobre los procesos de integración en curso, particularmente los de la Comunidad Europea y América Latina.

17.-Se acordó que ambos Gobiernos enviarán conjuntamente el texto de la presente Declaración y - de sus Anexos- al Secretario General de las Naciones Unidas para que sea distribuido como documento oficial de la Asamblea General bajo el tema 35 de la Agenda del 44 Periodo de Sesiones y del Consejo de Seguridad. El Reino Unido comunicará esta Declaración Conjunta a la Presidencia y a la Comisión de la Comunidad Europea y la República Argentina hará lo propio con la Organización de los Estados Americanos.

18.-Por último, ambas Delegaciones expresaron su agradecimiento al Gobierno español por su generoso apoyo y hospitalidad.

## **Anexo I: Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas**

Madrid, 15 de febrero de 1990

Ambas partes acuerdan establecer un Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas sobre los movimientos de las unidades de sus Fuerzas Armadas en áreas del Atlántico Sudoccidental. Los objetivos de este sistema son aumentar la confianza entre la Argentina y el Reino Unido y contribuir a lograr una situación más normal en la región sin demoras innecesarias. El sistema está compuesto por las siguientes disposiciones:

### **I.- Sistema de Comunicación Directa**

A.- Se establecerá un sistema de comunicación directa entre las respectivas autoridades militares – bajo la supervisión de ambas Cancillerías – con el objetivo de:

Reducir la posibilidad de incidentes y limitar sus consecuencias si ocurrieran.

Aumentar el conocimiento recíproco de las actividades militares en el Atlántico Sur.

B.- Las respectivas autoridades militares serán:

Autoridad Naval Argentina: Comandante del Area Naval Austral (Ushuaia).

Autoridad Aérea Argentina: Jefe de la Novena Brigada Aérea (Comodoro Rivadavia).

Autoridad Británica: Comandante de las Fuerzas Británicas en las Islas Malvinas (Falkland).

C.- Se acuerda el establecimiento de una vinculación radial directa entre las respectivas autoridades que incluirá transmisiones radiotelefónicas y/o por télex. El sistema de comunicación directa será atendido durante las 24 horas y será probado con una frecuencia no menor a una vez por semana. Por la vía diplomática se intercambiará la información técnica relativa a equipos, frecuencias y modalidades de uso.

D.– Se acuerda el establecimiento de un plan de comunicaciones para el enlace radial entre unidades y estaciones de las Partes. La información técnica será intercambiada por la vía diplomática.

## II. Definición de Unidades

### A.– Buque:

Todo buque perteneciente a las fuerzas navales de las Partes que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el comando de un oficial debidamente designado por el Gobierno cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de las respectivas Armadas y sea operado por una tripulación sometida a las regulaciones disciplinarias de las Armadas, así como los buques de la Flota Británica Auxiliar.

### B.– Aeronave:

Toda aeronave perteneciente a las Fuerzas Armadas de las Partes, operada por una tripulación militar sometida a la disciplina de las Fuerzas Armadas.

### C.– Unidades de combate:

Todo buque o aeronave equipado con sistemas de armas o medios de poder ofensivo o con capacidades de proyección ofensiva (ejemplos navales: portaaviones, cruceros, destructores, fragatas, corbetas, lanchas rápidas, submarinos, buques anfibios o buques que transporten tropas; ejemplos de aeronaves: aviones de ataque, interceptores, bombarderos, aeronaves portadoras de misiles o que transporten tropas).

## III.– Información Recíproca sobre Movimientos Militares

I.– Las partes se proporcionarán recíprocamente, por la vía diplomática y con una anticipación mínima de 25 días, información por escrito acerca de:

A.– Movimientos de fuerzas navales compuestas por cuatro o más buques;

B.– Movimientos de fuerzas aéreas compuestas por cuatro o más aviones;

C.– Ejercicios en que participen más de 1.000 hombres o en que se efectúen más de 20 salidas de aeronaves;

D.– Ejercicios anfibios o aerotransportados en que participen más de 500 hombres o se efectúen más de 20 salidas de aeronaves.

Las áreas de aplicación de esta medida son: Para las Fuerzas Argentinas: dentro del área limitada por las líneas que unen las siguientes coordenadas geográficas en el orden especificado: 46 S 63~ W, 50 S 63 W, 50 S 64 W, 53 S 64 W, 53 S 63 W, 60 S 63 W, 60 S 20 W, 46 S 20 W, 46 S 63~ W.

Para las Fuerzas Británicas: la zona ubicada al sur del paralelo 40 S, al oeste del meridiano 20° W y al norte del paralelo 60 S.

Cada Parte aceptará la presencia de un buque observador de la otra Parte en la proximidad de fuerzas navales compuestas por cuatro o más buques que realicen maniobras dentro del área de aplicación pertinente.

2.- Las Partes se notificarán recíprocamente – con una anticipación mínima de 48 horas – la identificación, el rumbo previsto y el propósito de los buques o de las aeronaves que prevean acercarse a menos de 50 millas náuticas por mar o de 70 millas náuticas por aire de las costas.

Cuando un movimiento específico de los contemplados en este punto vaya a ser efectuado por unidades de combate y causara dificultades políticas o militares al gobierno de la Argentina o al gobierno del Reino Unido, esta circunstancia será informada inmediatamente a la Parte que ha notificado y será necesario el acuerdo mutuo para llevarlo a cabo.

#### IV.- Verificación

La verificación del cumplimiento de las medidas de información recíproca contempladas en el punto III supra se efectuará mediante medios nacionales, mediante buques observadores (tal como se prevé en ZII.1) y por consultas a través del sistema de comunicación directa. Si surgiera un desacuerdo, las Partes recurrirán a la vía diplomática.

#### V.- Visitas recíprocas

Por la vía diplomática y caso por caso, podrán acordarse visitas recíprocas a bases militares y unidades navales.

#### VI.- Aplicabilidad de la práctica internacional

Será recíprocamente aplicable la práctica internacional normal en aquellas situaciones no específicamente contempladas en este sistema.

#### VII.- Duración

Este Sistema, incluyendo las medidas de información recíproca, será revisado en reuniones regulares diplomático- técnicas. La primera tendrá lugar dentro de un año desde la entrada en vigor del Sistema y será convocada para una fecha a acordarse a través de la vía diplomática.

### **Anexo II: Medidas de Seguridad para Unidades Navales y Aéreas que operen en proximidad**

15 de febrero de 1990

Cuando operen en proximidad, las unidades navales y aéreas de las Partes cumplirán las siguientes reglas y normas generales:

- a. Las unidades navales y aéreas de las Partes evitarán cualquier movimiento o acción que pudiera ser interpretado como un acto hostil o como un acto realizado con intención hostil.
- b. Las unidades navales de las Partes maniobrarán en forma tal que demuestre claramente sus intenciones y observarán estrictamente la letra y el espíritu de las reglas Internacionales para Prevenir Colisiones en el Mar de 1972.
- c. Las unidades aéreas emplearán la mayor precaución y
- d. Las unidades navales y aéreas de las Partes no efectuarán ataques simulados ni apuntarán cañones, lanzamisiles, tubos lanzatorpedos, otras armas o radares de control de tiro sobre unidades de la otra Parte.
- e. Las unidades navales y aéreas de las Partes no arrojarán objeto alguno en dirección de un buque o aeronave de la otra Parte que pase ante ellos, ni usarán reflectores u otros sistemas de iluminación poderosos para iluminar sus puentes de navegación.
- f. Las unidades navales y aéreas de las Partes que operen en proximidad evitarán la ocultación de luces y cumplirán, al respecto, con las Reglas Internacionales para Prevenir Colisiones en el Mar de 1972 y con las provisiones del Anexo VI del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944.
- g. No se interferirán o perturbarán en modo alguno los sistemas de comunicación y de detección de unidades de la otra Parte.
- h. Se procederá a efectuar un rápido intercambio de información cuando se produzcan hechos que generen preocupación a la otra Parte.

### **Anexo III: Búsqueda y Salvamento Marítimo y Aéreo (SAR)**

Madrid, 15 de febrero de 1990

Cuando se requieran comunicaciones o coordinación en relación a actividades de Búsqueda y Salvamento Marítimo y Aéreo, se aplicarían los siguientes procedimientos:

- a. El Comando de las Fuerzas Británicas en las islas Malvinas (Falkland) informará a los Centros Regionales de Coordinación SAR del Area Atlántico Sudoccidental:

SAR Marítimo: Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento Marítimo Ushuaia.

SAR Aéreo: Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento Aéreo Comodoro Rivadavia.

- b. Las operaciones SAR Marítimas serán conducidas de acuerdo con el Manual de Búsqueda y Salvamento de la Organización Marítima Internacional y el Manual de

Búsqueda y Salvamento para Buques Mercantes. Las operaciones SAR Aéreas serán conducidas de acuerdo con lo previsto en el Anexo XII del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y sus enmiendas.

c. En caso de que se haga necesaria una participación conjunta en un incidente SAR, el Comando de las Fuerzas Británicas en las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el pertinente Centro Coordinador SAR argentino coordinarán sus actividades.

#### **Anexo IV: Seguridad de la Navegación**

15 de febrero de 1990

1. Las Partes intercambiarán toda la información relevante para que la Argentina, el Coordinador Zonal del Area NAVAREA VI - como ha sido definida por la Organización Marítima Internacional - pueda emitir los pertinentes Avisos a los Navegantes para dicha Area.

2. Con el fin de aumentar la seguridad de la navegación aérea, las Partes acordaron cooperar para:

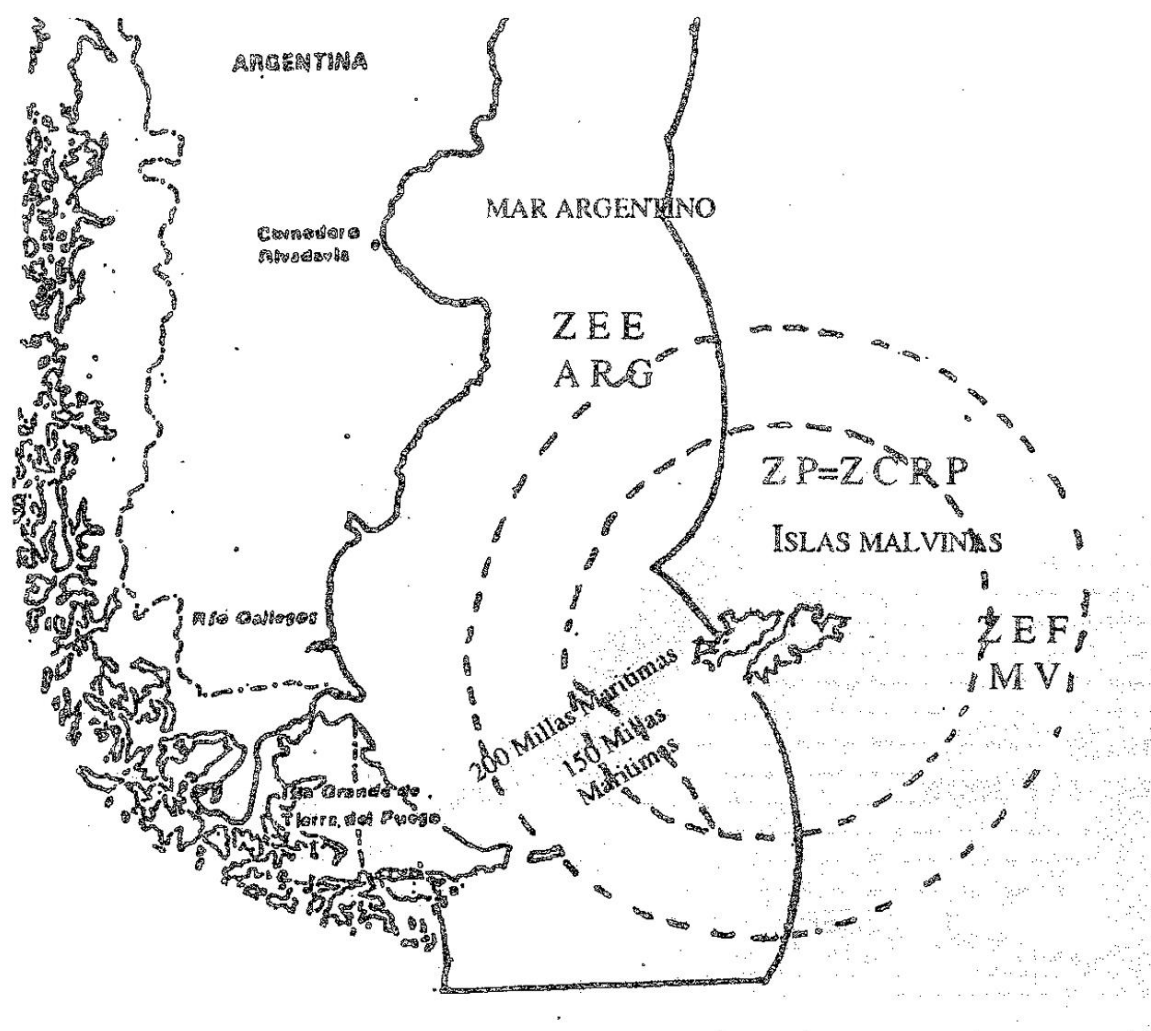
a. Facilitar la operación de los Centros de Información de Vuelo argentinos proporcionando la información necesaria del tránsito aéreo, alerta, búsqueda y salvamento, comunicaciones y meteorología dentro de las Regiones de Información de Vuelo argentinas (FIR).

b. Intercambiar información entre las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el Centro de Información de Vuelo de Comodoro Rivadavia con el fin de identificar aeronaves en vuelo en las FIR, en particular sobre vuelos en la vecindad de zonas costeras.

c. Responder positivamente, en casos de emergencia a los requerimientos para permitir que sus aeropuertos sean utilizados para aterrizaje de alternativa de las aeronaves de la otra Parte así como de aeronaves de terceras banderas.

d. Intercambiar información aeronáutica sobre los aeropuertos de ambas Partes (facilidades de navegación, de aproximación y de superficie).

### ANEXO III

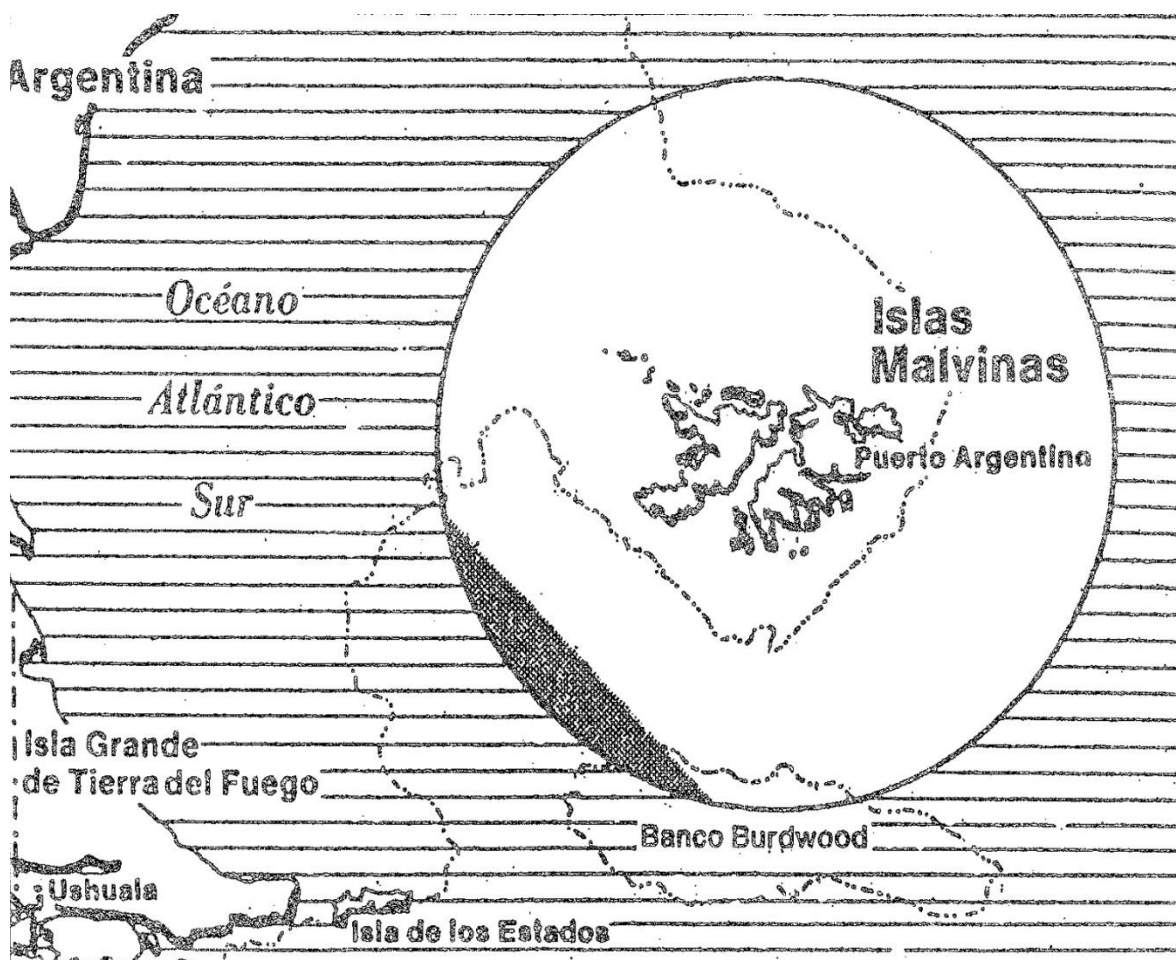




**MAPA 1:** Coincidencia de Zona de Protección con la Zona de Conservación de Recursos Pesqueros. 19/10/1989

**FUENTE:** Bologna, Alfredo Bruno: “El conflicto de las islas Malvinas”  
Ediciones Facultad, 1992

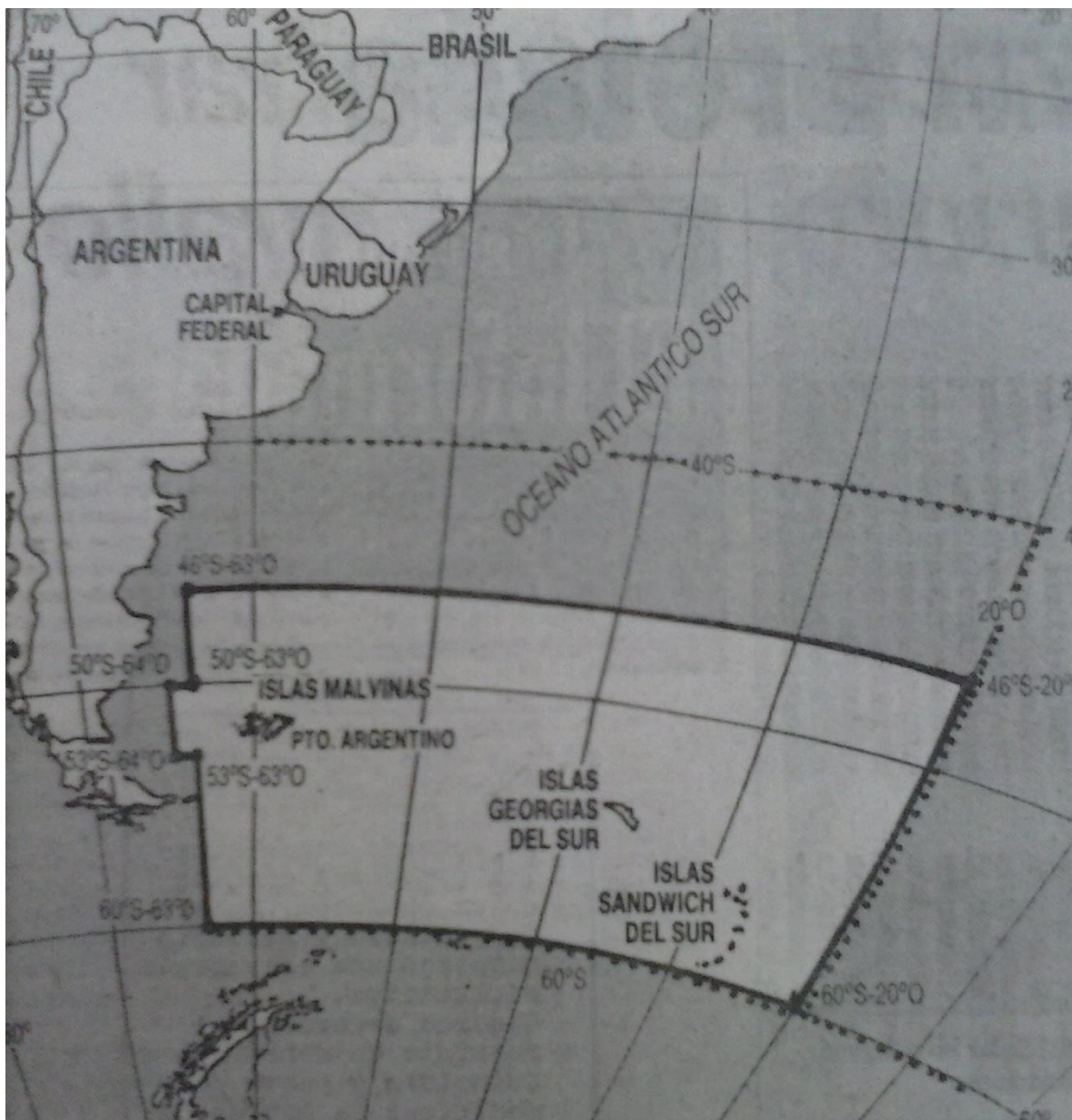
#### ANEXO IV



**MAPA 2:** Control argentino sobre la pesca al sudoeste de las islas Malvinas

**FUENTE:** Bologna, Alfredo Bruno: “El conflicto de las islas Malvinas”  
Ediciones Facultad, 1992

## ANEXO V



**MAPA 3:** Se señalan las áreas donde los movimientos de fuerzas navales o ejercicios militares de más de mil hombres o de más de 20 salidas aeronaves, entre otros, deberán ser informados previamente. Para la Argentina está marcada con trazo fuerte y la punteada es para el Reino Unido.

**FUENTE:** “Aprueban un sistema para prevenir accidentes”, Clarín, 16 de febrero de 1990, p4.

## **ANEXO VI**

**Entrevista realizada por mail al ex canciller y ex ministro de Economía del gobierno de Menem, Dr. Domingo Felipe Cavallo el 17 de febrero del 2014**

**Pregunta:** *Apenas asumió, el presidente Menem sostuvo que una de las prioridades inmediatas de su gobierno iba a ser el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales con el Reino Unido, hasta ese momento interrumpidas por la guerra de Malvinas. ¿Qué evaluación hizo el gobierno al respecto para considerar como prioritario el restablecimiento de las relaciones con Londres?*

**Domingo Cavallo:** En un viaje que hizo Menem a Europa como candidato y en el que yo lo acompañé en todas las entrevistas que tuvo con líderes europeos, advertimos que sería imposible tener relaciones normales con la Unión Europea (en particular, sería imposible pensar en cualquier tratado de libre comercio con ellos) a menos que volviéramos a tener relaciones normales con el Reino Unido. El gobierno de Alfonsín parecía haber llegado a la misma conclusión. Por eso había intentado un acuerdo basado en el Paraguas de Soberanía. Pero no había obtenido respuesta favorable del Reino Unido.

**P:** *En menos de un año de gestión, el gobierno de Menem logró restablecer las relaciones diplomáticas y comerciales con Londres, algo que la anterior administración, la del Doctor Alfonsín, no pudo hacer en casi 6 años de gobierno. ¿Cuáles fueron los motivos que llevaron al Reino Unido a aceptar restablecer sus relaciones con la Argentina?*

**DC:** En conversaciones informales que tuvimos con el Canciller británico a través de Brasil y Suiza (Brasil representaba nuestros intereses en Londres y Suiza los del Reino Unido en Argentina) nos enteramos que Margaret Thatcher no había querido autorizar ningún tipo de contacto mientras la Armada Argentina siguiera advirtiéndole que podía atacar a los barcos británicos cuando éstos entraban en la denominada "Zona de Exclusión". Los británicos se lo había pedido a Caputo vía el Secretario de Estado Schultz, pero Alfonsín no había conseguido que la Armada dejara de emitir esos comunicados. Cuando yo le informé de esto a Menem, él llamó al Almirante Ferrer, entonces nuevo jefe de la Armada y le dio la orden de que se dejaran de emitir esas advertencias. Tan pronto como Margaret Thatcher se enteró de que esto había ocurrido, autorizó a su canciller, John Major a que se reuniera conmigo. Así tuvimos la primera reunión en oportunidad de la Asamblea de Naciones Unidas en Setiembre de 1989.

**P:** *Los acuerdos con el Reino Unido fueron bienvenidos por la comunidad internacional, que esperaba que Buenos Aires y Londres restablecieran las relaciones rotas luego de la guerra. Ahora bien, teniendo en cuenta que el tema de la soberanía de las islas Malvinas quedó excluido de las negociaciones: ¿Cómo fueron recibidos los acuerdos en el plano interno (dentro del mismo oficialismo, la oposición, las FFAA, la opinión pública)?*

**DC:** No recuerdo haber escuchado ninguna oposición dentro del oficialismo. La oposición tampoco dijo nada, porque las negociaciones se condujeron con la metodología que había diseñado el Gobierno del Dr. Alfonsín a través de la embajadora Susana Ruiz Cerruti y el Embajador Lucio García del Solar. Nosotros designamos precisamente a Lucio García del Solar como nuestro negociador y le pedimos que lo mantuviera informado al ex-canciller Caputo y al ex Presidente Raúl Alfonsín. Susana Ruiz Cerruti también participó en las negociaciones. Por eso la designamos embajadora en Suiza, país que representaba los intereses británicos en Argentina.

**P:** *¿Por qué a pesar de contemplar el fin de las hostilidades y la cooperación en temas económicos y militares, los Acuerdos de Madrid no impidieron que Londres continuara militarizando el Atlántico Sur y siguiera llevando a cabo actos unilaterales en torno a la explotación y exploración de los recursos naturales en aguas sujetas a una*

*disputa de soberanía? ¿Se debe esto a limitaciones propias de los Acuerdos? ¿Se priorizaron aspectos económico por sobre lo estratégico como sostiene algunas voces críticas a los Acuerdos?*

**DC:** No creo que Londres haya actuado así hasta 2001. Por el contrario Di Tella pudo avanzar en negociaciones sobre Petróleo y Pesca con los británicos. Creo que las operaciones de militarización y explotación inconsulta de los recursos naturales comenzaron a partir de 2003, cuando el nuevo discurso de Argentina cambió sustancialmente en relación al que habían llevado a cabo tanto Di Tella como Rodríguez Giavarini. Pero en realidad no seguí el tema con tanto detalle como para sostener esta afirmación. Investigar si esto fue así o no puede ser un interesante punto de tu investigación.

**P:** *Por último, ¿cómo ve usted la actual política exterior argentina en torno a la cuestión Malvinas?*

**DC:** Yo creo que es absolutamente inconducente. Como toda la política exterior argentina actual.